



Kurzprotokoll der 13. öffentlichen Sitzung

**Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur
Modernisierung der Parlamentsarbeit**
Berlin, den 20. Oktober 2022, 17:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: **Dr. Johannes Fechner, MdB**
Nina Warken, MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 8**

Bündelung von Wahlterminen in Bund und
Ländern

Tagesordnungspunkt 2 **Seite 9**

Aufwertung des Wahltags (u.a. Wahlort)

Tagesordnungspunkt 3 **Seite 13**

Steigender Briefwahlanteil

Tagesordnungspunkt 4 **Seite 16**

Erleichterte Ausübung des Wahlrechts durch im
Ausland lebende Deutsche



Tagesordnungspunkt 5 **Seite 20**

Durchführung von Wahlen

Tagesordnungspunkt 6 **Seite 20**

Verschiedenes



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Anwesend
SPD	Breymaier, Leni Dilcher, Esther Dr. Fechner, Johannes Hartmann, Sebastian	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
CDU/CSU	Heveling, Ansgar Hoffmann, Alexander Warken, Nina	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schauws, Ulle Dr. Steffen, Till	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
FDP	Kuhle, Konstantin Thomae, Stephan	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
AfD	Glaser, Albrecht	<input checked="" type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Hennig-Wellsow, Susanne	<input checked="" type="checkbox"/>

Sachverständige Mitglieder	Anwesend
Prof. Dr. Behnke, Joachim	<input checked="" type="checkbox"/>
Ferner, Elke	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Grzeszick, Bernd	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Laskowski, Silke Ruth	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Meinel, Florian	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. h. c. Mellinghoff, Rudolf	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Möllers, Christoph	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Pukelsheim, Friedrich	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schmahl, Stefanie	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. von Achenbach, Jelena	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. Vehrkamp, Robert	<input checked="" type="checkbox"/>
Dr. Wawzyniak, Halina	<input type="checkbox"/>

Teilnehmer der Bundesregierung und der Bundesländer

Bundesministerium des Innern und für Heimat	MDn Gutjahr, Eva-Lotta MR Dr. Boehl, Henner-Jörg
---	---



Beginn der Sitzung: 17:06 Uhr

Die **Vorsitzende Nina Warken** (CDU/CSU) begrüßt die Mitglieder der Kommission, die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und der Bundesländer sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur 13. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, die öffentlich sei und live im Parlamentsfernsehen und im Internet übertragen werde. Sie freue sich über das Interesse und begrüße auch die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne im Saal.

Der **Vorsitzende Dr. Johannes Fechner** (SPD) trifft um 17.07 Uhr nach Beendigung der Tätigkeit im Geschäftsordnungsausschuss ein, übernimmt die Sitzungsleitung und begrüßt die Kommissionsmitglieder. Die Obleute hätten sich darauf verständigt, dass die Sachverständigen zu Beginn der Sitzung die Möglichkeit für ein Eingangsstatement erhalten, in dem zu allen fünf zu behandelnden Themen Stellung genommen werden könne. Im Anschluss würden die einzelnen Themen nacheinander zur Diskussion aufgerufen.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** erläutert, dass der Anteil der Briefwähler mit der Corona-Pandemie erheblich gestiegen sei und in einzelnen Bundesländern, wie etwa Rheinland-Pfalz oder Bayern, über 60 Prozent betrage. Die entscheidende Frage sei, ob diese Situation mit dem Leitbild einer Präsenzwahl noch vereinbart werden könne oder gegengesteuert werden müsse. Das Bundesverfassungsgericht habe die Briefwahl bislang zwar gebilligt. Grundlage für die letzte Entscheidung des Gerichts im Jahr 2013 sei jedoch ein Briefwahlanteil zwischen 26 und 30 Prozent gewesen. Dass ein erheblicher Anstieg der Briefwahlbeteiligten durch den Wegfall der Glaubhaftmachung von Antragsgründen nicht zu befürchten sei, habe der Gesetzgeber damals insbesondere mit Erfahrungen bei vergangenen Landtagswahlen begründet. Die verfassungsrechtliche Beurteilung wolle er ausdrücklich offenlassen. Wenn man den hohen Briefwahlanteil billige und gegebenenfalls sogar weiter fördere, stellten sich grundsätzliche Fragen im Hinblick auf den Wahltermin, da eine Briefwahl über mehrere Wochen hinweg durchgeführt werde. Die Wiedereinführung der Glaubhaftmachung von

Gründen für die Inanspruchnahme der Briefwahl sei nicht das richtige Mittel, um diese restriktiver auszugestalten, da eine Überprüfbarkeit nicht möglich sei.

Hinsichtlich der Erleichterung der Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche ergebe sich aus der Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI), dass zahlreiche praktische Probleme bestünden und es außerordentlich schwierig sei, in diesem Bereich etwas zu ändern. Man könne jedoch statt des eigentlichen Wahlvorgangs die Wahlvorbereitung deutlich stärker digitalisieren und bestehende Hürden beseitigen. Eine Beantragung von Wahlunterlagen könne etwa mittels des elektronischen Personalausweises erfolgen. Möglicherweise könnten die Unterlagen auch in einem digitalen Format übermittelt werden.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** sieht zwei „rote Fäden“ in der Diskussion zu den einzelnen Themen. Der erste sei die Erhöhung der Wahlbeteiligung, die handlungsleitend für alle fünf zu behandelnden Themen sei. Eine strukturell sinkende Wahlbeteiligung sei ein fundamentales Problem und werde am Wahlabend gerne auch als solches benannt. Nur wenig später gerate das Thema allerdings schnell wieder in Vergessenheit. Der zweite rote Faden betreffe den allgemeinen Zustand der Wahlorganisation und die Modernisierungsdefizite bei dieser. Hedwig Richter habe in dem Buch „Moderne Wahlen“ rekonstruiert, dass Antworten auf Probleme aus dem 19. und beginnenden 20. Jahrhundert für die heute vorwiegend analoge und nüchterne Art und Weise der Wahlorganisation und -durchführung ursächlich seien.

Zur Bündelung von Wahlterminen sei in der Sitzung am 22. September 2022 bereits ausgeführt worden, dass praktische Probleme bei der horizontalen und vertikalen Bündelung bestünden. Um die Wahlbeteiligung substanziell zu erhöhen und sozial weniger selektiv zu gestalten, gebe es jedoch unterhalb der Schwelle der Einführung einer Wahlpflicht nur sehr wenige wirksame Alternativen. Die Aufwertung des Wahltages hänge unmittelbar mit dieser Frage zusammen. Durch eine geeignete horizontale und/oder vertikale



Bündelung von Wahlterminen erhöhe sich auch die Bedeutung des Wahltages, da sich eine erhöhte Fokussierung auf ein Wahlereignis über die verschiedenen staatlichen Ebenen einstelle.

Mit einer restriktiveren Ausgestaltung der Briefwahl könne man den Wahltag dagegen gerade nicht aufwerten oder wiederbeleben. Dies werde zwar immer wieder vorgeschlagen, wenn es um die zunehmende Wahlteilnahme per Briefwahl gehe. Restriktivere Regelungen würden jedoch nur den Anteil der Nichtwähler weiter erhöhen. Die Briefwahl werde in Deutschland leider in Diskussionen immer unter dem Aspekt der Gefahr und des Risikos behandelt. Dabei müsse diese auch als Chance für eine höhere und sozial inklusivere Wahlbeteiligung verstanden werden.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** hinterfragt, ob eine Bündelung von Wahlterminen überhaupt wünschenswert sei. Neben den – etwa im Falle vorzeitiger Neuwahlen – technischen und verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten sei die entscheidende Frage, ob hierdurch ein Vorteil entstehe. Eine Bündelung sei nur vorstellbar, wenn die Dauer der Legislaturperioden in Bund und Ländern angepasst würden. Es stelle sich die Frage, ob allein die Bündelung von Wahlterminen rechtfertigen könne, die Legislaturperiode im Bund auf 5 Jahre zu verlängern, obwohl diese für sich genommen aufgrund der Verstetigung der relativen Abstände von Landtags- und Bundestagswahlen problematisch sei. Bei Nebenwahlen, zu denen die Landtags- und Europawahlen zählten, würden die an der Bundesregierung beteiligten Parteien tendenziell eher verlieren. Dieser Effekt, der mit strategischen Überlegungen der Wähler zu tun habe, sei zwar nicht gleichmäßig über die Legislaturperiode ausgebildet, sondern entwickle sich typischerweise im Laufe der Zeit und wirke in der Mitte der Legislaturperiode am stärksten. Wenn von diesem Effekt jedoch bestimmte Bundesländer immer am stärksten betroffen seien, stelle dies ein Problem dar.

Eine Bündelung der Wahltermine würde auch dazu führen, dass veränderte „Großwetterlagen“, wie sie etwa im Frühjahr 2022 entstanden sei, in der Breite durchschlagen würden. Die Wähler würden jedoch tendenziell ein Gleichgewicht zwischen Bundesrat und Bundesregierung bzw. Bundestag herstellen

wollen. Dieser Effekt, der sich aufgrund der verteilten Wahltermine ergebe, werde bei einer Bündelung von Wahlterminen unterlaufen.

Es gebe darüber hinaus auch keine Gründe, warum eine fünfjährige Legislaturperiode der vierjährigen vorzuziehen sei. Die Unterschiede der Legislaturperioden auf Bundes- und Landesebene seien gerade nicht verwirrend und inkonsistent, sondern spiegelten die relativ empfundene Wichtigkeit der Konsequenzen der Wahlen wider. Je wichtiger und weitreichender diese seien, desto früher sollte die Kontrolle der Wähler wieder einsetzen können. Die Konsequenzen einer Bundestagswahl seien schwerwiegender als die einer Landtagswahl.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** stellt dar, dass es aus verfassungsrechtlicher Perspektive zur Bündelung von Wahlterminen keine Bedenken gebe. Die einzigen Vorgaben würden sich in Artikel 39 Absatz 1 Grundgesetz (GG) befinden. Ob dies sinnvoll oder praktisch umsetzbar wäre, sei eine andere Frage.

Zum steigenden Briefwahlanteil habe das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung aus dem Jahre 2013 betont, dass die Zulassung der Briefwahl dem Ziel diene, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen. Auch Angesichts des Anstiegs des Briefwahlanteils habe das Gericht daraus keine einschränkenden Konsequenzen gezogen. Vor dem Hintergrund einer älter werdenden Bevölkerung könnte die Briefwahl künftig noch größere Bedeutung erlangen. Hierdurch sei der Grundsatz der Öffentlichkeit jedoch nicht gefährdet. Es bestehe keine Erforderlichkeit, die Gestattung der Briefwahl unter enger gefasste Voraussetzungen zu stellen.

Zur Erleichterung der Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche solle auf die Beschränkung in § 12 Absatz 2 Bundeswahlgesetz (BWG) verzichtet werden. Deutsche Staatsangehörige im Ausland sollten ohne weitere Voraussetzungen an den Bundestagswahlen teilnehmen können. Der Anknüpfungspunkt für die Wahlberechtigung sei die Staatsangehörigkeit, da nach der Rechtsprechung des



Bundesverfassungsgerichts ein Recht des Staatsvolks auf Wahl bestehe. Beschränkungen der Allgemeinheit der Wahl in § 12 Absatz 1 BWG seien nur aus besonderen verfassungsrechtlich legitimierten Gründen zulässig. Das mit der Regelung verfolgte Ziel der Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl sei grundsätzlich ein solcher Grund. Allerdings würde die Regelung über das Ziel hinaus schießen, weil ein mindestens dreimonatiger Aufenthalt ohne Unterbrechung im Bundesgebiet in den letzten 25 Jahren gefordert werde. Warum mehrere kürzere Aufenthaltszeiten, wie sie etwa stattfinden würden, um Verwandte zu besuchen, die in der Summe drei Monate erreichten, nicht ausreichend seien, erkläre sich nicht. Angesichts einer stark globalisierten Welt, die ein Höchstmaß an Mobilität erfordere und digitale Informationswege bereitstelle, die zur Information über die politischen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland genutzt werden könnten, stelle sich die Frage, warum überhaupt ein zwingender Aufenthalt im Bundesgebiet gefordert werde. In einer globalen Welt könne auch nicht argumentiert werden, dass die Auslandsdeutschen von den Entscheidungen, die nach der Wahl auf Bundesebene getroffen würden, nicht betroffen seien.

SV Prof. Dr. Christoph Möllers hebt die Gemeinsamkeit, welche die einzelnen in der Sitzung zu behandelnden Themen verbinde, hervor. Diese sei die ungeschriebene Annahme des Grundgesetzes, dass bei der Organisation von Wahlen eine Gesellschaft der Staatsangehörigen gemeinsam in einem Erfahrungsraum eine politische Entscheidung treffen würde. Unter gleichen faktischen Voraussetzungen entstehe aufgrund unterschiedlicher Erfahrungen und Präferenzen etwas politisch Diverses, das dennoch den Hintergrund eines gemeinsamen Ereignisses habe. An dem Ideal einer föderal vielfältigen und demokratisch vereinigenden Wahl solle festgehalten werden, auch wenn die Welt sich so stark verändere, dass das Wahlrecht an diese Entwicklung angepasst werden müsse.

Der steigende Briefwahlanteil stelle ein Dilemma dar. Die Stärkung der Allgemeinheit der Wahl sei ein wichtiges Anliegen. Je länger der Zeitraum sei, in dem die Briefwahl genutzt werden könne, desto stärker nehme auch die Gemeinsamkeit der

Erfahrung ab. Da im Laufe des Briefwahlzeitraums bestimmte Ereignisse passieren könnten, die eine Relevanz für die Wahlentscheidung hätten, gebe es keine geteilte Erfahrungsgrundlage mehr. Eine Einengung des Briefwahlrechts sei dennoch keine Lösung. Der Gesetzgeber habe große Spielräume und mit dem Argument der Inklusion einen gewichtigen Grund vorgebracht. Es sei jedoch zur kurz gegriffen, an dieser Stelle kein Problem zu sehen.

Hinsichtlich der Bündelung der Wahltermine sei das Dilemma nicht so groß. Ziel sei, innerhalb eines Wahlereignisses so viel Gemeinsamkeit wie möglich zu stiften, aber auf der anderen Seite in einem föderalen Staat die Unabhängigkeit der Wahlen voneinander bestmöglich zu sichern. Die Bündelung von Wahlterminen führte zur Homogenisierung derjenigen Ereignisse, die Einfluss auf die Wahl hätten und zu einem föderalen Verlust an politischer Vielfalt. Die mit der Bündelung verbundene Hoffnung einer höheren Wahlbeteiligung müsse differenziert betrachtet werden. Es sei fraglich, ob etwa die soziale Exklusion durch eine Bündelung von Wahlterminen wirksam bekämpft werden könne.

Das Wahlrecht für Auslandsdeutsche sei lange Zeit sehr restriktiv beurteilt worden. Anlass für einen Wandel sei das Bundesverfassungsgericht gewesen. Die abweichende Meinung der Richterin Lübbecke-Wolff zu der Entscheidung aus dem Jahr 2012 sei dennoch deutlich plausibler als die Mehrheitsmeinung des Senats. Wenn die Erfordernisse zu weit herabgesetzt würden, entstehe hinsichtlich des gemeinsamen Erfahrungsraums ein Problem. Die Annahme, dass durch das Lesen von Zeitungsartikeln im Internet in gleicher Weise eine Beteiligung an politisch relevanten Entscheidungen entstehe, wie bei den im Bundesgebiet lebenden Menschen, sei zweifelhaft. Dies entspreche auch nicht der maßgeblichen linken Globalisierungskritik, die eine Entterritorialisierung als Demokratieproblem ansehe und sich für ein Wahlrecht für alle Menschen ausspreche, die ihren territorialen Anknüpfungspunkt in einem bestimmten Land hätten.

Die Regelung des § 12 Absatz 2 Nr. 2 BWG solle überarbeitet werden, da die Norm aufgrund ihrer



tatbestandlichen Unschärfe im Wahlrecht untauglich sei.

SV **Elke Ferner** berichtet von ihren persönlichen Erfahrungen zur Ausübung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche in der deutsch-französischen Grenzregion. Die Frage, auf welcher Seite der Grenze die Menschen wohnten, sei mittlerweile im Alltag nicht mehr so relevant. Die Menschen seien mobiler geworden. Durch die Digitalisierung hätten sich die Informationszugänge erheblich verändert. Deswegen passten die Regelungen zum Wahlrecht für Auslandsdeutsche, insbesondere in Bezug auf die in anderen europäischen Staaten lebenden Deutschen, nicht mehr in die Zeit. Dies gelte etwa für die Regelung, sich zu jeder Wahl unter Beachtung strenger Fristen aktiv ins Wählerverzeichnis eintragen zu müssen. Wieso deutsche Staatsangehörige, die fünf Kilometer hinter der Grenze wohnten, deutlich höhere Hürden überwinden müssten, als die in gleicher Entfernung von der Grenze im Bundesgebiet lebenden Deutschen, sei nicht verständlich. Die Regelung, nach der ein dreimonatiger Aufenthalt im Bundesgebiet für das aktive Wahlrecht gefordert werde, sei in Bezug auf Bewohnerinnen und Bewohner von Grenzregionen absurd. Es sei auch nicht zu erklären, warum für das passive Wahlrecht einzig die deutsche Staatsbürgerschaft ausreiche, ohne dass ein Wohnsitz im Bundesgebiet bestehen müsse. Deutsche Staatsbürger, die ins Ausland zögen, sollten dauerhaft in das Wählerverzeichnis ihrer letzten Wohnsitzgemeinde aufgenommen werden. Bei einem anschließenden Umzug im Ausland könne sich digital oder auf dem Postweg umgemeldet werden.

Eine Bündelung von Wahlterminen sei nur dann sinnvoll, wenn die Wahlperiode für die Bundestagswahl auf fünf Jahre verlängert werde. Grundsätzlich seien positive Effekte auf die Wahlbeteiligung bei gebündelten Wahlen feststellbar. In einigen Bundesländern würden die Kommunalwahlen gemeinsam mit der Europawahl stattfinden. In den Bundesländern, in denen dies nicht der Fall sei, sei die Wahlbeteiligung bei der Europawahl dagegen deutlich niedriger gewesen. Es sei ebenfalls zu beobachten, dass die Menschen bei gebündelten Wahlen eine differenzierte Entscheidung treffen und zwischen den einzelnen Wahlen unterscheiden könnten. Es solle daher

versucht werden, die Wahltermine so gut es gehe zu bündeln. Dies ermögliche auch, Politik ebenenübergreifend zu erklären.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** erläutert, dass der steigende Briefwahlanteil nur ein vorübergehendes Problem sei. In 30 Jahren würden Wahlen über das Internet durchgeführt. In der Vergangenheit sei der Wahlvorgang vor Ort im Wahllokal mit Papierwahlzetteln idealisiert worden. Die Briefwahl löse diese ideale Vorstellung vom Wahllokal, halte aber am Papier fest. Es habe bereits Versuche gegeben, bei denen in Wahllokalen gewählt werde, die Stimmabgabe jedoch mittels eines elektronischen Wahlgeräts erfolge. In den vorliegenden Stellungnahmen sei ausgeführt worden, dass aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2009 Computerwahlen und damit auch Internetwahlen nicht möglich seien. Der Entscheidung ließe sich jedoch nicht entnehmen, dass der Einsatz von Wahlcomputern ausgeschlossen sei. Vielmehr müssten auch bei diesem die Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Die Wahlcomputer, die damals eingesetzt worden seien, hätten dies nicht gewährleistet. Es sei eine große Herausforderung, bei Internetwahlen die Wahlrechtsgrundsätze einzuhalten und mit viel Arbeit verbunden. Die Reformkommission solle den Bundestag daher daran erinnern, dies anzugehen. Es könne etwa ein interdisziplinäres Expertengremium eingesetzt werden, das sich mit dieser Frage auseinandersetze. Die Gruppe der Auslandsdeutschen sei ideal, um Internetwahlen auszuprobieren.

Die Wahlbedingungen für Deutsche im Ausland seien immer noch sehr an der Vergangenheit orientiert. Die Vorschriften würden davon ausgehen, dass Auswanderer grundsätzlich nicht mehr an den politischen Verhältnissen ihrer Heimat interessiert seien. Dies entspreche jedoch nicht mehr der Realität. Die meisten Auslandsdeutschen würden etwa in der Europäischen Union von ihrer Personenfreizügigkeit Gebrauch machen. Auf diese Errungenschaft sei man zurecht stolz. Es sei widersinnig, den Mitbürgerinnen und Mitbürgern, die von ihrer Personenfreizügigkeit Gebrauch machten, das Wahlrecht zu nehmen oder einen „Besinnungsaufsatz“ zu verlangen, der dann im



Einzelfall geprüft werde, damit man an der Bundestagswahl teilnehmen dürfe. Die im Ausland lebenden Deutschen sollten vielmehr bedingungslos wählen dürfen. Dies sei auch eine große Verwaltungsvereinfachung. Die Wahlunterlagen könnten durchaus rechtssicher über das Internet übermittelt werden, ohne auf den archaischen Postweg zurückzugreifen.

Der Vorsitzende dankt allen Sachverständigen für ihre Ausführungen und ruft den ersten Tagesordnungspunkt auf.

Tagesordnungspunkt 1

Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern

Abg. **Dr. Till Steffen** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) teilt mit, dass die Debatte zur Bündelung von Wahlterminen in seiner Fraktion noch nicht abgeschlossen sei. In Hamburg fänden die Wahlen zu den Bezirksversammlungen immer gemeinsam mit den Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Nach den Ausführungen von Prof. Dr. Behnke dürfte dies unproblematisch sein, da es sich um zwei Nebenwahlen handele.

Abg. **Leni Breymaier** (SPD) verdeutlicht, dass es in der Kommission um die Stärkung der Demokratie gehe. Auch in Baden-Württemberg würden die Kommunalwahlen gemeinsam mit der Europawahl stattfinden, um die Wahlbeteiligung an letzterer zu erhöhen. Wenn nun aber die Bundestagswahlen, die Landtagswahlen, Kommunalwahlen und die Europawahl an einem Tag stattfinden würden, sei dies problematisch, da die Demokratie dadurch unnötigerweise entwertet werde. Die weniger bedeutsamen Wahlen würden mutmaßlich erst am Folgetag ausgezählt. Die mediale Berichterstattung richte sich ausschließlich auf die großen Wahlen. Auch die föderale Vielfalt gerate aufgrund der gleichzeitig durchgeführten Landtagswahlen aus dem Fokus. Es würden zudem auch praktische Probleme bestehen, da etwa ausreichend Wahlhelferinnen und -helfer gefunden werden müssten.

Abg. **Susanne Hennig-Wellso** (DIE LINKE.) stellt fest, dass die Bündelung von Wahlterminen für die Bundestags- und Landtagswahlen weder verfassungsrechtlich, noch praktisch in irgendeiner

Form möglich sei. Das Grundgesetz normiere die Dauer der Wahlperiode für den Bundestag auf vier Jahre. In den Ländern betrage diese für die Landtage – mit der Ausnahme Bremen – dagegen fünf Jahre. Eine Angleichung würde entweder eine Grundgesetzänderung oder eine Anpassung der Verfassungen der Bundesländer erfordern. Es sei nicht zu erkennen, dass dies politisch durchsetzbar sei, da das Bundesstaatsprinzip die Eigenstaatlichkeit der Länder vorsehe und sich diese auch selbstständig organisieren könnten.

Der Vergleich mit der Bündelung der Europawahl und der Kommunalwahl, die auch in Thüringen so angewendet werde, passe nicht, da beide Wahlen im Gegensatz zu Bundestagswahl alle fünf Jahre stattfinden würden. Probleme würden sich auch bei einer vorzeitigen Beendigung einer Wahlperiode ergeben.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) erklärt, dass eine Bündelung möglichst vieler Wahlen auf einen gemeinsamen Tag aus den bereits angesprochenen Gründen nicht erreichbar sei. Das Auseinanderfallen der Wahltermine unterschiedlicher staatlicher Einheiten habe eine eigene demokratische Qualität und solle beibehalten werden. Es vermittele die Chance, häufiger und zu unterschiedlichen Momenten ein Wahlplebiszit durchzuführen.

Das Erreichen einer hohen Wahlbeteiligung sei kein Selbstzweck. Zweck der Wahl sei vielmehr, dass alle Wahlberechtigten eine überlegte Entscheidung treffen könnten und dafür gegebenenfalls auch die Mühe auf sich nähmen, zum Wahllokal zu gehen. Dies habe demokratisch einen höheren Wert für die Entscheidung, als möglichst viele Menschen zur Wahlteilnahme zu animieren.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP) weist darauf hin, dass es auch möglich wäre, nicht die Bundestagswahl und alle Landtagswahlen gleichzeitig durchzuführen, sondern nur letztere. Auf diese Art und Weise könnte der Einfluss der Bundestagswahl auf die Landtagswahlen ausgeschlossen werden. Die Frage sei jedoch, ob dies politisch wirklich wünschenswert sei. Es gebe Vor- und Nachteile. Man könne argumentieren, dass die zeitliche Abfolge vieler Landtagswahlen die Vielfalt in der



politischen Landschaft erhöhe. Andererseits werde ein beständiger Wahlkampf auch als einengend oder lästig empfunden. Dieser halte jedoch den demokratischen und politischen Prozess am Laufen, da sich die Parteien ständig der Prüfung durch die Wähler unterziehen müssten.

Abg. **Alexander Hoffmann** (CDU/CSU) sieht ernsthafte Bedenken, ob eine Bündelung von Wahlterminen klug sei. Schon die praktische Umsetzung sei problematisch. Bei Kommunalwahlen sei der Briefwahlanteil auch deshalb so hoch, weil die Stimmzettel sehr umfangreich seien. Würden zahlreiche Wahlen gleichzeitig durchgeführt, könne dies die Wähler abschrecken. Es gebe veritable verfassungs- und staatsrechtliche Gründe, die gegen eine Bündelung sprechen würden. Das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat und das politische System in Deutschland lebe davon, dass diese antizyklisch aufgestellt seien. Wenn dies geändert werde, drohe die Gefahr, dass sich das gesamte parlamentarische System in Bund und Ländern aufgrund eines einzigen Wahlsieges in eine politische Richtung ändere.

Aus diesem Grund sei es auch problematisch, alle Landtagswahlen am selben Tag durchzuführen. Dies könne dazu führen, dass sich der Bundesrat über Nacht massiv verändere.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** weist darauf hin, dass in einigen Bundesländern die Kommunal- und Europawahlen gemeinsam stattfinden würden. Probleme seien dadurch nicht entstanden. Dies liege an der Besonderheit der Kommunalwahlen, bei denen die Wahlentscheidung stark von den persönlichen Erfahrungen mit den Kandidaten geprägt sei. Auch spielten Wählervereinigungen eine große Rolle. Effekte der gegenseitigen Beeinflussung seien daher in einem wesentlich geringeren Maß festzustellen. Bei einer Zusammenlegung von Landtags- und Bundestagswahlen sei dies anders. Der Effekt sei auch psychologisch mit der von Daniel Kahneman entwickelten „availability heuristic“ zu erklären. Die Menschen würden ihre Wahlentscheidung spontan aufgrund der Eindrücke treffen, mit denen sie in den Wochen und Monaten vor der Wahl am stärksten konfrontiert würden. Dies sei bei einem gleichzeitigen Wahlkampf in Bund und Ländern

aufgrund der größeren Medienberichterstattung die Bundespolitik. Die Landtagswahlen würden letztendlich völlig in den Hintergrund gerückt. Hinzu würden Kandidateneffekte kommen, die sich auch auf die Landesebene auswirkten, wenn etwa das Verhalten der Spitzenkandidaten der Bundesparteien skandalisiert werde. Die Wählerinnen und Wähler würden mehrheitlich begrüßen, wenn es etwa im Bundesrat ein Gegengewicht zur Bundesregierung gebe und diese nicht durchregieren könne.

Tagesordnungspunkt 2

Aufwertung des Wahltags (u.a. Wahlort)

Abg. **Alexander Hoffmann** (CDU/CSU) weist auf zwei wesentliche Schalthebel hin, über die man sich bei der Frage, wie mehr Menschen zur Wahl motiviert werden könnten, im Klaren sein müsse. Zum einen sei die allgemeine Politikverdrossenheit ein wesentlicher Punkt, der die Menschen von einer Wahlteilnahme abhalte. Dieser müsse durch die gewählten Abgeordneten entgegengewirkt werden. Eine Inszenierung des Wahltages alleine reiche nicht. Zum anderen müsse den Menschen das Wählen so einfach wie möglich gemacht werden. Dies sei etwa bei der letzten Bundestagswahl in Berlin nicht geglückt. Probleme würden unter Umständen allerdings auch in der Fläche drohen. Es sei zunehmend schwieriger, Wahlhelfer und barrierefreie Wahllokale zu finden. Persönlich sei er der Auffassung, dass den Wählern klar sein müsse, welch Privileg es sei, wählen zu dürfen. Er frage sich daher, was es noch brauche, um die Menschen zur Wahlurne zu bewegen.

Abg. **Leni Breymaier** (SPD) erinnert daran, dass aufgrund des steigenden Briefwahlanteils im Grunde genommen nicht mehr allein der Sonntag der Wahltag sei, sondern auch die Tage und Wochen zuvor. Man könne daher überlegen, die Wahllokale bereits vor dem Wahlsonntag dorthin zu verlegen, wo sich die Menschen üblicherweise aufhalten würden. Dies könne etwa ein Baumarkt oder ein Einkaufszentrum sein, in denen sich an Samstagen vielen Menschen aufhielten. Hierdurch ließen sich die Wahlbeteiligung und damit die Legitimation des Wahlergebnisses möglicherweise erhöhen. Sie bitte die Sachverständigen um eine rechtliche Einschätzung. Bei der Aufwertung des Wahltags gehe es nicht um eine Inszenierung,



sondern darum, die Bundestagswahl gemeinsam zu einem „Fest der Demokratie“ zu machen. Sie freue sich über konkrete Vorschläge der Kommissionsmitglieder, wie dies gemeinsam erreicht werden könne.

Abg. **Susanne Hennig-Wellsov** (DIE LINKE.) wirft ein, dass die Beschränkung auf die Aufwertung des Wahltages oder des Wahlortes zur Steigerung der Wahlbeteiligung zu kurz greife. Strukturelle Schwierigkeiten müssten mitbedacht werden. Die Briefwahl spiele eine Rolle, da gerade im ländlichen Raum die Wahllokale für ältere Menschen schwierig zu erreichen seien. Der Anteil der Briefwähler entscheide darüber, wie stark die Wahllokale besucht würden. Sie spreche sich auch dafür aus, Internetwahlen auf den Weg zu bringen. Zudem werde der Sonntag gerne auch für Freizeitaktivitäten genutzt. Sie erkundigt sich bei den sachverständigen Mitgliedern, warum in Deutschland an einem Sonntag gewählt werde, in anderen europäischen Ländern dagegen zum Beispiel an zwei Tagen. Es stelle sich die Frage, ob dies auch in Deutschland möglich wäre. Dies könne damit verbunden werden, den Wahltag zu einem bundesweiten Feiertag zu erklären.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** erläutert, dass das Grundgesetz von einer Wahl an einem Tag in Präsenz ausgehe. In Artikel 39 des Grundgesetzes sei etwa geregelt, dass der Bundestag am 30. Tag nach der Wahl zusammentrete. Bei allem Verständnis für eine Erleichterung der Stimmabgabe – auch durch einer Ausweitung der Briefwahl – dürfe man die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die vom „Leitbild der Urnenwahl“ ausgingen, nicht aus dem Blick verlieren. Man könne das Leitbild bzw. das Grundgesetz zwar ändern, vor einer leichtfertigen Ausdehnung ohne Beachtung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sei jedoch zu warnen.

Hinsichtlich der Interpretation des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz von Wahlcomputern gebe er Prof. Dr. Pukelsheim Recht. Das Bundesverfassungsgericht habe nicht verhindern wollen, dass mit Computern gewählt werde. Im Urteil sei ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass es die Möglichkeit gebe,

die Wahlrechtsgrundsätze hierbei einzuhalten. Bei der Durchführung einer Online-Wahl stellten sich jedoch ganz andere Herausforderungen im Hinblick auf die Sicherheit, die Öffentlichkeit der Wahl und das Vertrauen der Bürger. Wenn dies verfassungskonform erreicht werden könne, spreche gegen eine Onlinewahl nichts. Dies sei jedoch nur eine Vision, die in vielleicht 30 Jahren erreicht werden könne. Weltweit hätten sich in den vergangenen Jahren bei Wahlen mit Wahlcomputern und Online-Wahlen immer wieder Unregelmäßigkeiten und Merkwürdigkeiten gezeigt. In den USA habe etwa der größte Wahlmaschinenhersteller nach zehn Jahren zugegeben, dass aufgrund eines Computerfehlers keine einzige Wahl mit seinen Wahlmaschinen ordnungsgemäß abgelaufen sei. In Lateinamerika sei aufgefallen, dass in Stimmbezirken, in denen der Regierungschef typischerweise keine Mehrheit hatte, dieser auf merkwürdige Weise plötzlich die Mehrheit der Stimmen erhalten habe. In Osteuropa seien in Wahllisten für die Online-Wahl verstorbene Personen aufgetaucht.

Das Vertrauen in die Wahl und die Sicherheit, dass jede abgegebene Stimme gezählt werde, sei elementar. Dies müsse auch unter veränderten politischen Verhältnissen gewährleistet sein. Änderungen des Wahlrechts müssten dies stets beachten, weswegen eine gewisse Zurückhaltung angebracht sei.

Abg. **Dr. Till Steffen** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bekräftigt, dass die von Prof. Dr. Mellinghoff genannten Punkte genau im Blick behalten werden müssten. Die Kommission dürfe jedoch auch darüber nachdenken, ob Regelungen im Grundgesetz – etwa zur Festlegung des Wahltages – geändert werden sollten. Grenze für die Kreativität sei das Demokratieprinzip, welches bei einer solchen Änderung jedoch nicht verletzt wäre. Ob jedoch Anlass dazu bestehe, den Wahltag auf einen Wochentag zu verlegen, sei fraglich. Der Sonntag habe sich als Wahltag ebenso eingebürgert wie die letztmalige Ansprache der Bürgerinnen und Bürger in den Wahlkreisen am vorhergehenden Samstag.

Das Idealbild einer Wahl vor Ort im Wahllokal, bei der Menschen aus ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam zusammenkämen, sei grundsätzlich positiv zu



sehen. Dennoch müsse man berücksichtigen, dass sich die Welt verändert habe. Die Menschen würden sonntags nicht mehr in die Kirche und anschließend ins Wahllokal gehen. Es gebe eine größere Nachfrage nach Dienstleistungen am Sonntag, sodass mehr Menschen am Wahltag arbeiten müssten. Auch wenn man sich eine typische Fernbeziehung anschauere, bei der sich die Menschen am Wochenende nicht an ihrem Hauptwohnsitz aufhalten würden, stelle man fest, dass dieses Modell nicht zur Wahl im Wahllokal passe, sondern zwingend die Briefwahl in Anspruch genommen werden müsse. Die Briefwahl einzuschränken sei daher falsch.

Es sei unrealistisch, davon auszugehen, dass die Digitalisierung der Wahl auf Dauer aufgehalten werden könne. Sämtliche Prozesse zu digitalisieren, den Wahlakt als einzigen jedoch nicht, werde irgendwann auf Akzeptanzprobleme stoßen. In der Kommission würden Abgeordnete sitzen, deren entscheidende Wahl in der Aufstellungsversammlung für die Kandidatur zur Bundestagswahl digital zustande gekommen sei. Die Aufstellungsversammlungen seien in vielen Wahlkreisen, die üblicherweise immer von der gleichen Partei gewonnen würden, von entscheidender Bedeutung. Die geäußerten grundsätzlichen Zweifel an digitalen Wahlen müssten daher auch für diese Wahlen gelten. Es müsse daran gearbeitet werden, technische Lösungen für die Durchführung digitaler Wahlen zu finden, die den Wahlgrundsätzen entsprechen würden.

SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp stimmt den Ausführungen von Prof. Dr. Mellinghoff zur Digitalisierung der Stimmabgabe zu. Aufgrund technischer Unvollkommenheiten und Problemen sei dies derzeit noch kein Thema. Dies würde sich in 20 oder 30 Jahren jedoch ändern, sodass man sich darauf vorbereiten müsse. Die Digitalisierung könne dennoch unterhalb der Stimmabgabe Einzug in die bislang vollständig analog organisierten Wahllokale halten. Ein praktisches Beispiel für eine Aufwertung des Wahltages durch die Digitalisierung sei etwa die Tatsache, dass man als Wahlberechtigter trotz insgesamt über 80.000 Wahllokalen – je nach örtlichen Verhältnissen – nur in 2 oder 3 Wahllokalen seine Stimme abgeben könne. Die Führung und Pflege der

Wählerverzeichnisse könne digitalisiert werden. Dies betreffe auch die Erleichterung der Ausübung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche. Eine digitale Registrierung müsse für diese Personengruppe selbstverständlich sein.

Bei der Ausübung der Briefwahl habe letztendlich der Souverän die Entscheidung getroffen und trotz bestehender Hürden deutlich gemacht, dass er von diesem Instrument der Stimmabgabe Gebrauch machen wolle. In einer Demokratie müsse berücksichtigt werden, was der Souverän wolle. Dies gelte auch für die Organisation von Wahlen und die Frage, wie Stimmen abgegeben werden.

SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski greift den Vorschlag von Abg. Hennig-Wellsoh zur Ausweitung des Wahltages auf zwei Tage auf. Aus rechtlicher Perspektive würden sich keine großen Probleme ergeben. In Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 GG sei lediglich ein Zeitfenster von 3 Monaten für die Bundestagswahl festgelegt. Die entscheidende Regelung finde sich in § 16 BWG. Demnach bestimme der Bundespräsident den Tag der Hauptwahl, der als Wahltag bezeichnet werde. Dieser müsse ein Sonntag oder gesetzlicher Feiertag sein. Es sei durchaus möglich, auch zwei Wahltage – etwa Samstag und Sonntag – vorzusehen. Wenn hierdurch die Wahlbeteiligung gesteigert werden könne, was gegebenenfalls zuvor untersucht werden müsse, sei dies ein Argument für eine entsprechende Änderung.

SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim erläutert zum angesprochenen Prozess der Digitalisierung des Wahlvorgangs, dass dieser Zeit brauche. Die erforderliche Arbeit solle jedoch eher früher als später beginnen, auch um Vertrauen in das Verfahren aufzubauen. Niemand könne garantieren, dass tatsächlich ein Verfahren entwickelt werden könne, welches die Wahlgrundsätze gewährleisten würde. Der Bundestag sei jedoch dazu aufgerufen, dies anzugehen.

Auch das bestehende Wahlverfahren der Präsenzwahl im Wahllokal mit Stimmzettel habe seine Makel und solle daher nicht idealisiert werden. Es gebe zum Beispiel bei jeder Wahl eine bestimmte Anzahl von Wählerinnen und Wählern, die zwei Wahlbenachrichtigungen aus unterschiedlichen Kommunen erhalten würden



und daher auch zweimal wählen könnten. Dies passiere zum Beispiel, wenn im Vorfeld der Bundestagswahl im August ein Umzug erfolge und die von der neuen Wohnortgemeinde zu übermittelnde Information über die Abmeldung des Wohnsitzes nicht rechtzeitig von der alten Wohnortgemeinde bearbeitet werde. In diesem Fall dürfe man zwar rechtlich nicht zweimal seine Stimme abgeben, faktisch sei dies jedoch möglich. Gleiches gelte für die Europawahl, an der – wie die Aussage eines Chefredakteurs gezeigt habe – Menschen ebenfalls mehrfach teilnehmen könnten. Dies könne jedoch nicht als Argument gegen das Wahlsystem verwendet werden. Eine mehrfache Wahlteilnahme sei strafbewehrt. Man müsse im Einzelfall vielmehr die entsprechenden Personen sanktionieren.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** stellt fest, dass er weder mit Prof. Dr. Pukelsheim, noch mit Prof. Dr. Vehrkamp weit auseinander liege. Die Digitalisierung des Wahlprozesses sei an vielen Stellen möglich.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) führt aus, dass der Anstieg des Briefwahlanteils eindeutig sei und die Briefwahl fundamentale systematische Probleme habe. Es gehe um die Freiheit, die Geheimhaltung und die Öffentlichkeit der Wahlhandlung, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht eingehalten werden könnten. Wenn man wisse, wo sich beispielsweise große Altenpflegeheime befinden würden, könne man das Wahlergebnis in dem entsprechenden Bereich vorab gut einschätzen, weil es dort eine massive Wahlfälschung gebe. Pfleger würden die Stimmzettel ausfüllen. Die Sicherung der freien Entscheidung durch die Wahl im Wahllokal solle daher nicht aufgegeben werden. Es würden sich bei der Briefwahl auch praktische Fragen zur Sicherheit der Briefwahlunterlagen und der öffentlichen Kontrolle der Auszählung stellen. Letztere würde nahezu nicht stattfinden, da die Auszählung beispielsweise durch Verwaltungsmitarbeiter am Abend erfolge. Aus eigener Erfahrung könne er berichten, dass in bestimmten Wahllokalen die Ergebnisse völlig von denen der umliegenden Wahllokale abweichen würden und man eine Wahlfälschung annehmen müsse. Dies habe eine gigantische Dimension. Ein Rechtsprofessor habe davon gesprochen, dass der

Gang zur Urne die repräsentative Demokratie für den Wähler unmittelbar erfahrbar mache. Bei der Briefwahl gebe es auch Gruppendynamiken, die etwa im Falle des gemeinsamen Ausfüllens der Briefwahlunterlagen auftreten würden. Es sei daher geboten, die Rahmenbedingungen für die Briefwahl zu verändern.

Abg. **Stephan Thoma** (FDP) hebt hervor, dass die Aufwertung des Wahltages weniger wichtig sei, als die Aufwertung der Wahl als solcher. In der Gesellschaft gehe das Verständnis über die Bedeutung der Wahl verloren. Diese sei nicht selbstverständlich, sondern habe erkämpft werden müssen. Es sei deswegen wichtig, den Staatsbürgern die Bedeutung der Wahl zu vermitteln und aktiver zur Teilnahme aufzurufen. Es müssten Hürden abgebaut werden. Die Ausdehnung der Wahl auf mehrere Tage nehme dem Wahltag zwar das Besondere, wenn sich am Ende hierdurch jedoch mehr Menschen an der Wahl beteiligten, gleiche dies den Verlust an Inszenierung aus. Die Möglichkeit der Briefwahl solle nicht eingeschränkt und auch technische Wahlmöglichkeiten in Erwägung gezogen werden. Traditionen sollten möglichst beibehalten werden, dennoch könnten diese durch neue Wege ergänzt werden, um die Wahl und damit auch den Wahltag aufzuwerten.

SV **Elke Ferner** weist die Behauptungen des Abg. Glaser zur angeblichen massenhaften Wahlfälschung zurück. Dies sei eine Diskreditierung der vielen ehrenamtlichen Wahlhelferinnen und Wahlhelfer. Wenn es dies im großen Umfang gäbe, wäre dies mit Sicherheit öffentlich geworden und strafrechtlich verfolgt worden.

Zur Aufwertung des Wahlortes sollten die Wählerverzeichnisse digitalisiert werden, damit eine Stimmabgabe in jedem Wahllokal möglich wäre. Wenn Briefwahl beantragt werde, könne entweder per Post abgestimmt werden oder mittels Wahlschein im Vorfeld in den Bürgerämtern bzw. am Wahltag in den Wahllokalen des entsprechenden Wahlkreises. Habe man keine Briefwahl beantragt, könne man nur in dem örtlich zugewiesenen Wahllokal wählen, da vor Ort eine Wahlberechtigung aufgrund fehlender Digitalisierung nicht überprüft werden könne.



SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** stellt die Frage, ob es um die Aufwertung des Wahltages oder des Wahlaktes gehe. Man müsse unterscheiden, ob das Ziel sei, die bloße Wahlbeteiligung zu erhöhen oder auch den Wert der Wahl für die Wähler zu verbessern, indem etwa die Wahl bewusster vollzogen werde. Die Empfehlungen würden von den konkreten Zielen abhängen, über die man sich daher zunächst verständigen müsse.

In der Politikwissenschaft gebe es zur Erleichterung der Ausübung des Wahlrechts zwei Lager. Die einen würden sich dafür aussprechen, die Wahl so leicht zugänglich, wie möglich zu machen. Dies bedeute etwa, die Wahl dort zu ermöglichen, wo sich die Menschen üblicherweise aufhielten, sodass diese nicht extra in ein Wahllokal kommen müssten. Die andere Seite befürchte, dass ein Absenken der Hürden zu einer Banalisierung und Entwertung der Wahl führen könnte. Er persönlich sei hin- und hergerissen. Die Sorgen seien vor dem Hintergrund des „Crowding-out-Effekts“ zumindest nicht ganz falsch. Dieser psychologische Mechanismus beschreibe, dass etwas an Wert verliere, wenn es sehr leicht zu erreichen sei. Die Bereitschaft zur Blutspende nehme zum Beispiel ab, wenn es dafür eine finanzielle Entlohnung gebe, da das Bürgerpflichtgefühl entfalle.

Wenn es nur darum gehe, die Wahlbeteiligung zu erhöhen, sollten die Hürden gesenkt werden und die Wahl beispielsweise auf zwei Tage ausgedehnt werden. Einen Werktag als Wahltag zu einem gesetzlichen Feiertag zu erklären, führe jedoch nur zu einem Mitnahmeeffekt. Das Problem sei – insbesondere in den USA – eher, dass sich bestimmte Personengruppen aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit einen Urlaubstag nehmen müssten, um am Wahltag an der Urnenwahl teilnehmen zu können. Hier könne über Regelungen nachgedacht werden.

Andererseits gebe es viele Befunde, die darauf hindeuten würden, dass die Erhöhung der Wahlbeteiligung nicht unbedingt zu besseren qualitativen Entscheidungen führe.

Tagesordnungspunkt 3 **Steigender Briefwahlanteil**

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) betont, dass der Briefwahlanteil zuletzt auch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie deutlich angestiegen sei. Die Wählerinnen und Wähler hätten sich hierfür bewusst entschieden, um sich vor dem Ansteckungsrisiko zu schützen.

Das Verfahren zur Briefwahl müsse so vereinfacht werden, dass ein hoher Teil der Wählerinnen und Wähler in der Lage sei, diese auszuüben. Es gehe darum, auf allen staatlichen Ebenen zu überprüfen, wie die Wahl optimal gestaltet werden könne. Die Wiedereinführung der Glaubhaftmachung von Antragsgründen für die Briefwahl sei nicht vorstellbar.

Es müsse alles dafür getan werden, um Missbräuche bei der Briefwahl zu verhindern. Zweifel an der Integrität der Wahl dürften nicht entstehen. Die Äußerungen eines Mitglieds der Kommission seien so zu verstehen gewesen, als ob es ein Sport sei, sich in einer Gruppe zu verabreden, um dann gemeinsam die Briefwahlunterlagen auszufüllen. Es sei erschütternd, wie öffentlich so gesprochen werden könne und damit der Wahlakt als solcher diskreditiert werde. Die Demokratie sei nicht nur als Herrschaft der Mehrheit zu begreifen. Es sei vielmehr Merkmal der Demokratie, dass die Mehrheiten sich durch Wahlen friedlich ändern könnten. Der Wahlakt als solcher dürfe daher nicht angezweifelt werden. Er bitte daher die Sachverständigen um Ausführungen zu den Möglichkeiten und Hürden der Digitalisierung und dem gleichzeitigen Schutz der Legitimität und Vertrauenswürdigkeit des Wahlvorgangs.

Abg. **Nina Warken** (CDU/CSU) führt aus, dass der Anteil der Briefwahl vor allem auch gestiegen sei, weil die Pflicht zur Glaubhaftmachung von Antragsgründen abgeschafft worden sei. Eine gewisse Flexibilität zur Wahlteilnahme über die Möglichkeit der Briefwahl sei für die Bürgerinnen und Bürger einerseits gut. Dies gelte auch, weil hohe verfassungsrechtliche Hürden für Onlinewahlen bestehen würden und eine Einführung dieser daher noch dauere, wenn es sie überhaupt geben könne. Andererseits vergrößere



sich der Zeitraum für die Wahlhandlung. Der Wahlkampf beginne früher und die Menschen würden nicht mehr an einem bestimmten Wahltag unter dem Eindruck der bestehenden Gegebenheiten wählen, sondern zu unterschiedlichen Zeiten.

Die Entwicklung könne jedoch nicht ohne weiteres zurückgefahren werden, ohne Legitimitätsverluste zu erleiden. Der Status quo könne auch aufgrund der fehlenden Onlinewahlen ein guter Kompromiss sein.

Abg. **Susanne Hennig-Wellsov** (DIE LINKE.) argumentiert, dass die Briefwahl nicht mehr zurück zu drehen sei. Es gehe daher eher darum, mögliche Missbrauchsversuche zu identifizieren und die Briefwahl zu vereinfachen. Man müsse sich die Frage stellen, ob die Wahl noch dem Idealbild einer Urnenwahl folge oder anerkannt werden müsse, dass sich mit dem gestiegenen Briefwahlanteil auch eine andere Form von Wahlen etabliert habe. Dies hänge auch mit der Digitalisierung der Wahl und der möglichen Ausweitung des Wahltages zusammen und sei nicht einfach zu beantworten.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) stellt klar, dass er sich in seinem vorherigen Redebeitrag nicht zu Wahlhelfern geäußert habe. Er selbst sei vielfach als Wahlhelfer tätig gewesen und kenne die Realität. Persönliche Unterstellungen seien unangebracht. Dies gelte auch, wenn es darum gehe, das Prinzip der geheimen, freien und öffentlichen Wahl zu verteidigen. Er habe hierzu lediglich ein Beispiel aus dem Fernsehen geschildert.

Bei der Briefwahl gebe es Möglichkeiten des Missbrauchs. Deswegen werde auch darüber diskutiert, ob der Anstieg des Briefwahlanteils positiv zu bewerten sei oder nicht. Man müsse sich dieser Frage mit Ernsthaftigkeit widmen. Die Aussage des Abg. Dr. Steffen, dass alle Abgeordneten in der Kommission in digitalen Aufstellungsversammlungen gewählt worden seien, habe ihn verwundert.

Abg. **Dr. Till Steffen** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) weist darauf hin, dass er dies so nicht gesagt habe.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) räumt ein, dass er die

Aussage des Abg. Dr. Steffen missverstanden habe. Es gebe jedoch eine virulente Diskussion über die Frage, ob die Parteien bei Aufstellungsverfahren digitale Abstimmungen vorsehen könnten. Nach der Auffassung seiner Partei sei dies bei den besonderen Vertreterversammlungen im Gegensatz zu den Wahlen für Parteiämter rechtlich nicht möglich.

Die Kommission solle sich zur Briefwahl und den durch diese auftretenden Verletzungen der Wahlrechtsprinzipien äußern und eine Reform anmahnen. Entscheidend sei nicht, dass viele Menschen von der Briefwahl Gebrauch machten. Dies sei kein Argument für eine normative Entscheidung. Eine solche müsse der Gesetzgeber unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme der Briefwahl treffen.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** betont, wie froh er sei, dass es die Briefwahl gebe. Finde man, dass diese zu unsicher sei, müsse man dies substantiell begründen. Es gebe kein nennenswertes Beispiel für einen flächendeckenden Missbrauch von Briefwahlen. Einzelfälle könnten bei Urnenwahlen genauso konstruiert werden, wie bei der Briefwahl. Es gebe verschiedene Möglichkeiten technischer Art, die Briefwahl sicherer zu machen. Denkbar sei etwa eine stärkere Personalisierung, Identifizierbarkeit und Nachverfolgbarkeit von Briefwahlunterlagen und den Einsatz von QR-Codes. Hier könne von der Schweiz gelernt werden. Aufgrund von Einzelfällen den Schluss zu ziehen, die Briefwahl wieder restriktiver zu gestalten, sei gefährlich. Tue man dies, verliere man einen wesentlichen Anteil der Briefwähler an die Nichtwähler. Ein automatischer Versand von Briefwahlunterlagen wäre ein wichtiger und praktisch umsetzbarer Schritt um die Briefwahl zu institutionalisieren und die Wahlbeteiligung zu steigern. In Bayern sei dies bei den Landrats- und Bürgermeisterwahlen im März 2022 erfolgt. Die Stichwahlen seien dort im Gegensatz zu den ersten Wahlen unter Pandemiebedingungen durchgeführt worden. Dennoch sei bei den Stichwahlen die Wahlbeteiligung ähnlich hoch gewesen.

Abg. **Dr. Till Steffen** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) stellt klar, dass er nicht gesagt habe, alle Abgeordneten in der Kommission seien mittels elektronischer Wahl aufgestellt worden. Vielmehr



sei dies nur bei vielen der Fall. Es sei praktisch so gewesen, dass bis September 2020 Präsenzversammlungen noch möglich gewesen seien, in den Folgemonaten jedoch viele Aufstellungsversammlungen mittels elektronischer Wahlen durchgeführt worden seien, deren Ergebnisse meist schriftlich bestätigt werden mussten. Letzteres könne jedoch das Problem nur zum Teil heilen, da durch die schriftliche Bestätigung keine erneute Auswahlentscheidung getroffen worden sei. Es lohne sich, die Erfahrungen auszuwerten.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) widerspricht den Ausführungen des Abg. Glaser. Es würde versucht, Zweifel am Wahlakt zu streuen und die Arbeit der Kommission zu diskreditieren. Aus einzelnen Beobachtungen werde ein Gesamtschluss gezogen. Es solle stattdessen darüber gesprochen werden, wie die Briefwahl attraktiver gestaltet und einzelne Missstände abgestellt werden könnten.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** äußert sich zu dem Vorschlag von Prof. Dr. Vehrkamp, der darauf abziele, die Briefwahl weiter zu fördern und attraktiver zu machen, sodass mehr Menschen von ihr Gebrauch machten. Würde dies umgesetzt, verlasse man das Leitbild der Urnenwahl vollständig. Man müsse sich daher Gedanken über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen Gedanken machen. Unter dem bestehenden System sei der Vorschlag verfassungsrechtlich jedenfalls problematisch.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) weist die Vorwürfe des Abg. Hartmann zurück. Er habe eine Vielzahl von Wahlen in unterschiedlichen Rollen begleitet, etwa als Wahlleiter in Kommunen, Wahlhelfer bei der Stimmauszählung oder als Beobachter und spreche über konkrete Probleme.

SV **Prof. Dr. Silke Laskowski** führt aus, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht die Briefwahl problematisch sei, weil die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe zurückgenommen werde. Ein wirkliches Problem entstehe jedoch nur, wenn erkennbar sei, dass infolge dessen eine systematische Wahlfälschung eintrete. Einzelfälle ließen sich nie vollständig ausschließen, eine systematische Wahlfälschung durch die Möglichkeit der Briefwahl sei jedoch nicht zu

erkennen. Das Wahlrecht reiche offenbar aus, um dies zu unterbinden. Unter dieser Bedingung würden gegen eine Ausweitung der Briefwahl auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Das Bundesverfassungsgericht habe in der Entscheidung aus dem Jahr 2013 ausdrücklich festgestellt, dass die Zulassung der Briefwahl dem Ziel einer möglichst umfassenden Wahlbeteiligung diene und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung getragen werde. Es gehe auch nicht nur darum, die Wahlbeteiligung zu steigern. Vielmehr sei davon auszugehen, dass die Wahlbeteiligung ohne die Möglichkeit der Briefwahl – etwa aufgrund einer zunehmenden älteren Gesellschaft – absinke. Dies könne zu einem Problem der demokratischen Legitimation der Wahl führen. Die Briefwahl dürfe daher nicht eingeschränkt werden, sondern solle als Bestandteil der Wahl etabliert und eventuell im Sinne der Vorschläge von Prof. Dr. Vehrkamp ausgeweitet werden.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** erläutert, dass bei der Briefwahl auf der einen Seite das Bestreben stehe, möglichst viele Bürger an der Wahl zu beteiligen. Verfassungsrechtlich betreffe dies die Allgemeinheit der Wahl. Auf der anderen Seite würden die Sicherung der Gleichheit, Freiheit und Geheimheit der Wahl stehen. Daneben stelle sich die Frage nach der Integrationsfunktion. Es gehe nicht darum, dass möglichst viele Menschen an der Wahl teilnehmen, sondern dass diese eine überlegte Entscheidung treffen würden. Zu dieser Frage gebe es leider relativ wenig Empirie. Dies gelte auch für die anderen „weichen Faktoren“, wie etwa die Aufwertung des Wahlraums.

Die Briefwahl habe aus einer rechtlichen Bewertung gegenüber der Urnenwahl statistisch einen Nachteil in der Sicherheit. Dieser werde jedoch in Teilen durch die Stärkung der Allgemeinheit der Wahl aufgehoben. Die Briefwahl könne daher ausgeweitet werden, wenn die Abwägung zwischen den betroffenen Verfassungsgütern im Ergebnis weiter so ausgehe, wie dies derzeit der Fall sei. Wie dies konkret aussehen und welche Rolle die Digitalisierung dabei spielen könne, sei unklar.

Möglicherweise sei eine zögerliche Öffnung, die der allgemeinen Entwicklung ein Stück weit



hinterherlaufe, der richtige Weg, da ansonsten immer das Risiko bestehe, dass die Wahl unterminiert oder angreifbar gemacht werde und dies ein großes Problem darstellen würde.

In Bezug auf die Wahlen in Parteien sei die Sachlage etwas anders zu beurteilen. Im Gegensatz zum einfachen Vereinsrecht habe der Gesetzgeber hier keine bewusste Öffnung der Onlineabstimmungen ermöglicht. Die Parteien seien über Artikel 21 GG zu einer demokratischen Willensbildung verpflichtet, sodass sie in abgeschwächter Form die Wahlgrundsätze des Artikels 38 GG zu beachten hätten. Auch die Diskussion vor Ort spiele bei Parteien eine größere Rolle als bei anderen Vereinen. Eine Öffnung im Sinne eines Testballons sei dennoch sinnvoll, um sich die Auswirkungen anzuschauen.

Der **Vorsitzende** stellt fest, dass eine keine weiteren Wortbeiträge zur Briefwahl gebe. Er ruft den nächsten Tagesordnungspunkt auf.

Tagesordnungspunkt 4

Erleichterte Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche

Abg. **Dr. Till Steffen** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) weist darauf hin, dass es wichtig sei zwischen zwei unterschiedlichen Aspekten zum Wahlrecht für Auslandsdeutsche zu unterscheiden. Der erste Aspekt sei die Frage, wer wählen dürfe. Der zweite betreffe die Frage, wie die Wahlberechtigten tatsächlich wirksam ihre Stimme abgeben könnten. Zur ersten Frage tendiere er zu der Auffassung, dass die geltende Rechtslage, nach der mittels bestimmter Kriterien versucht werde abzugrenzen, ob ein Bezug zu Deutschland noch bestehe, unbeholfen und wenig geeignet wirke. Die Lebensrealität habe sich in vielen Bereichen verändert. Menschen würden von ihren Arbeitgebern oftmals für mehrere Jahre in andere Länder entsandt. Dies erfolge nicht nur im Rahmen der europäischen Freizügigkeit, sondern betreffe auch weiter entfernte Länder. Sinnvoll sei daher ein umgekehrter Ansatz in Form eines Kriteriums, das auf die Abnabelung von Deutschland abstelle. Erst wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen würden, dass keinerlei Bezug zu Deutschland mehr gegeben sei, solle das Wahlrecht nicht mehr bestehen.

Zur zweiten Frage erreichten die Abgeordneten zahlreiche kritische Zuschriften. Die Hinweise von Prof. Dr. Vehrkamp, man könne über die Digitalisierung des Prozesses viel gewinnen, sei wichtig. Die Schilderung einer Bekannten, die für die Europäische Kommission in Washington arbeite, sei ihm sehr präsent. Diese habe es trotz sofortiger Antragstellung aufgrund der Postlaufzeiten nicht geschafft, wirksam zu wählen, obwohl sich die USA nicht außerhalb der Zivilisation befänden. Es stelle sich die Frage, warum man sich nicht stärker an dem französischen Modell orientiere, in dem die Botschaften und Konsulate eine zentrale Rolle spielen würden. Diese seien Wahlamt und Wahllokal für die vor Ort ansässigen Bürgerinnen und Bürger. Es sei darauf hingewiesen worden, dass eine solche Wahldurchführung in Auslandsvertretungen von der Zustimmung des jeweiligen Staats abhängen und daher zu Ungleichbehandlungen führen könnten. Jedoch sei allein der Umstand, dass die Postlaufzeiten in verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich ausfielen, eine weit größere Ungleichbehandlung und könne deswegen kein ausschlaggebendes Argument sein. Zumindest könnten die Auslandsvertretungen in dem vor der eigentlichen Wahlhandlung stattfindenden Prozess eine wichtige Unterstützung leisten, damit nicht aufgrund von Postlaufzeiten das Wahlrecht verloren gehe.

Abg. **Susanne Hennig-Wellso** (DIE LINKE.) stimmt der Aussage von Prof. Dr. Laskowski in ihrem Eingangsstatement zu. Es sei merkwürdig, dass man drei Monate in Deutschland gelebt und das 14. Lebensjahr erreicht haben müsse, jedoch erst ab 18 Jahren wählen dürfe. Es könnten andere, wesentlich anpassungsfähigere Regelungen gefunden werden. Die Überlegung des Abg. Dr. Steffen, die Auslandsvertretungen einzubeziehen, sei gut. Es möge zwar Staaten geben, die eine Wahl in den Auslandsvertretungen verhindern würden. In diesen Fällen könne über die Idee von Prof. Dr. Mellinghoff zu digitalen Wahlen nachgedacht werden. Zudem könne über weitere Vorschläge nachgedacht werden, die dazu beitragen könnten, die Ausübung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche zu verbessern. Neben der angesprochenen Digitalisierung könnte es etwa auch eine zentrale Behörde für die Wahl von im



Ausland lebenden Deutschen geben.

Ein weiteres Thema, über das in der Kommission wahrscheinlich nicht weiter gesprochen werde, sei das Wahlrecht für in Deutschland lebende Ausländer. Dies betreffe mittlerweile zwischen sieben und neun Prozent der Bevölkerung und solle auf die Tagesordnung gesetzt werden. Der Vorschlag ihrer Fraktion sei, Menschen nach fünfjährigem Aufenthalt in Deutschland das Wahlrecht für die Bundestags- und Europawahlen einzuräumen.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP) weist darauf hin, dass sich zahlreiche Menschen, die im Ausland lebten und seit vielen Jahren Probleme bei der Teilnahme an Wahlen erlebten, mit hohen Erwartungen an die Mitglieder der Kommission gewendet hätten. Es sei in vielen Fällen schlicht nicht möglich, trotz rechtzeitiger Antragstellung wirksam seine Stimme abzugeben, wenn man im Ausland lebe. Es stelle sich die Frage, ob es eine systematische Erfassung der Probleme oder eine Evaluation gebe. Es sei klar, dass die Situation so nicht bleiben könne. In der Stellungnahme des BMI meine er an der einen oder anderen Stelle das Ansinnen herausgelesen zu haben, dass sich – abgesehen von einer digitalen Antragstellung – möglichst wenig ändern solle. Stattdessen wünsche er sich mehr Enthusiasmus, Engagement und Ehrgeiz. Dies gelte etwa für das Argument, die Mehrfachwahl müsse verhindert werden, mit dem an vielen Stellen gegen Veränderungen argumentiert werde. Bei der Europawahl werde dies etwa in Bezug auf Doppelstaater jedoch auch nicht verhindert, sondern in § 107a StGB unter Strafe gestellt. Das Argument überzeuge daher nicht. Von den Sachverständigen wolle er wissen, ob eine Urnenwahl in den Auslandsvertretungen nur möglich sei, wenn es einen Auslandswahlkreis gebe und ob zwischen Erst- und Zweitstimmenwahl unterschieden werden müsse. Ein Vergleich mit anderen Staaten sei in diesem Zusammenhang auch von Interesse. In anderen europäischen Staaten – wie etwa Italien – sei das Wahlrecht der Auslandsstaatsangehörigen ein wesentlicher Teil der Wahlkultur. Es stelle sich die Frage, wieso dies in Deutschland nicht der Fall sei.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) stellt klar, dass das Ziel sei, die Zahl derjenigen

Auslandsdeutschen, die sich an der Bundestagswahl beteiligten, deutlich zu erhöhen. Es müsse daher geklärt werden, an welchen Stellschrauben gedreht werden könne, um dies zu erreichen. Er bitte das BMI um konkrete Ausführungen zu einigen Punkten. Es sei etwa unklar, wie viele Menschen sich überhaupt aus dem Ausland an Bundestagswahlen beteiligen würden und warum der Anteil so gering sei. Er wolle auch wissen, welche konkreten Prozesse digitalisiert werden könnten. In Bezug auf die erforderliche Zustimmung zu Wahlen in Auslandsvertretungen stelle sich die Frage, ob von einer solchen ausgegangen werden könne, wenn dem entsprechenden Staat umgekehrt die Erlaubnis für die Durchführung einer Wahl in Deutschland erteilt worden sei. Möglicherweise könnten zumindest europaweit einheitliche Regelungen geschaffen werden. Bezüglich der langen Postlaufzeiten wolle er wissen, ob dies eher eine technische Frage sei oder die gesetzlichen Fristen angepasst werden müssten. In Bezug auf den dreimonatigen ununterbrochenen Aufenthalt in Deutschland als Kriterium für die Wahlberechtigung stelle sich die Frage, ob mehrere Einzelaufenthalte nicht summiert werden könnten. Grundsätzlich könne auch darüber nachgedacht werden, auf ein anderes Kriterium als den tatsächlichen Aufenthalt abzustellen, da dieser angesichts einer zunehmenden Digitalisierung weniger bedeutsam werde oder einen umgekehrten Weg einzuschlagen und den Ausschluss vom Wahlrecht begründungspflichtig zu machen. Auch ein automatischer Versand von Wahlunterlagen sei überlegenswert. Der Bundeswahlleiter habe in einem Schreiben an die Präsidentin des Deutschen Bundestages Anregungen unterbreitet. Er bitte das BMI um Auskunft, ob hierzu ein Austausch stattgefunden habe. Es gebe bestimmte Verwaltungsprozesse, die bereits digitalisiert worden seien. Möglicherweise könne hinsichtlich des Wahlrechts für Auslandsdeutsche an diese angeknüpft werden.

Abg. **Nina Warken** (CDU/CSU) stellt die Frage, ob aufgrund der zunehmenden Digitalisierung und einer weltweiten Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess sowie der dadurch entstehenden Vertrautheit mit den Verhältnissen in Deutschland dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl ein höheres Gewicht beigemessen und das



Wahlrecht den Auslandsdeutschen ohne Differenzierung zugestanden werden müsste. Zur Verbesserung des Verfahrens solle die Registrierung der Wählerinnen und Wähler vereinfacht werden. Das BMI habe zur Europawahl eine entsprechende Plattform angekündigt, in der vorliegenden Stellungnahme die Vorschläge jedoch weitestgehend zurückgewiesen. Es müsse auch über andere Vorschläge, wie die automatische Eintragung ins Wählerverzeichnis, eine frühere Versendung von Briefwahlunterlagen oder der Urnenwahl in den Auslandsvertretungen nachgedacht werden. Zumindest müssten die Auslandsvertretungen im Vorfeld besser in das Verfahren einbezogen werden. Auch über eine elektronische Wahlrechtsausübung müsse ohne Denkverbote gesprochen werden.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinshoff äußert sich zur Frage der Auslandswahlkreise. Angesichts der insgesamt zwischen 3,4 und 3,7 Millionen Deutschen im Ausland müsse es – lege man die Größe eines Wahlkreises im Bundesgebiet zugrunde – zwischen 12 und 14 Auslandswahlkreise geben. Angesichts der geringen Wahlbeteiligung der Auslandsdeutschen stelle sich jedoch die Frage, ob dies die richtige Bezugsgröße sei. Schwierigkeiten würden sich auch daraus ergeben, dass die Wähler eine Erst- und Zweitstimme hätten und einem Heimatwahlkreis zugeordnet würden. Angesichts von 299 Wahlkreisen und ebenso vielen unterschiedlichen Stimmzetteln, müsse man überlegen, den Prozess der Antragstellung und Wahlscheinübermittlung zu digitalisieren. In den 255 Auslandsvertretungen könnte auch die Möglichkeit geschaffen werden, die Wahlunterlagen auszudrucken und wieder entgegenzunehmen. Er habe große Sympathie für das Anliegen der Auslandsdeutschen. Die schriftliche Stellungnahme des BMI lasse keine willentliche Verhinderungsposition erkennen, sondern schildere die Schwierigkeiten, die sich u.a. aus dem System der Erst- und Zweitstimmenwahl ergebe.

Ob es richtig sei, allen Auslandsdeutschen bedingungslos das Wahlrecht zu ermöglichen, müsse man diskutieren. Er warne jedoch davor, die Auslandsdeutschen genauso zu behandeln wie die in Deutschland lebenden Wahlberechtigten und einfach 15 zusätzliche Auslandswahlkreise zu

schaffen. Das Thema sei sehr komplex und müsse gut durchdacht werden.

SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim führt aus, dass die geltenden Verordnungen und Gesetze aus einer Zeit stammen würden, in der Auswanderer überwiegend mit dem Staat gebrochen hätten. Vor diesem Hintergrund erkläre sich die wahrgenommene Abwehrhaltung. Da sich die Situation mittlerweile grundlegend geändert habe und man stolz auf die Freizügigkeit sei, dürfe das Wahlrecht für Auslandsdeutsche nicht in Frage gestellt werden.

SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp teilt die Auffassung der Abg. Hennig-Wellsow zum Wahlrecht von in Deutschland lebenden Ausländern. Dieses dürfe in der Diskussion nicht ignoriert werden. Es gehe im Vergleich zu den Auslandsdeutschen um eine dreimal so große Gruppe, unter denen viele Menschen seien, die bereits seit 20 oder 25 Jahren in Deutschland lebten.

Zum Wahlrecht für Auslandsdeutsche, welches sehr wichtig sei, habe der Abg. Kuhle gefragt, ob zur Durchführung von Urnenwahlen in den Auslandsvertretungen Auslandswahlkreise erforderlich wären. Dies sei nicht der Fall. Notwendig sei jedoch eine Digitalisierung dieser Urnenwahllokale, da die Vielfalt an Stimmzetteln nicht durch analoges Vorhalten gewährleistet werden könne, sondern im Urnenwahllokal ausgedruckt werden müssten. Auch die Übermittlung der ausgezählten Ergebnisse müsse digital erfolgen. Dies sei ein gutes Beispiel für die Vielzahl an Möglichkeiten zur Digitalisierung des Wahlprozesses, ohne die eigentliche Stimmabgabe hiervon zu erfassen. Das Wahlrecht für Auslandsdeutsche eigne sich als Pilotobjekt für die Digitalisierung, da dies ein begrenztes und kontrollierbares Umfeld sei.

MR Dr. Henner Jörg Boehl (BMI, Leiter des Referats V I 5) nimmt zu den aufgeworfenen Fragen Stellung. Es gebe kein zwingendes Erfordernis, drei Monate ununterbrochen in Deutschland gelebt zu haben, um wahlberechtigt zu sein. Das Bundesverfassungsgericht habe im Jahr 2012 beschlossen, dass die bis dahin geltende Rechtslage, die allein an einen früheren dreimonatigen Aufenthalt im Bundesgebiet



anknüpfe, mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG unvereinbar sei. Der Bundestag habe daher einstimmig einen Sondertatbestand beschlossen, nachdem der Nachweis der Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen auch auf andere Weise erbracht werden könne. Ein dreimonatiger ununterbrochener Aufenthalt sei andererseits eine unwiderlegliche Vermutung der hinreichenden Vertrautheit und keine sehr hohe Hürde.

Viele der angesprochenen Probleme würden damit zusammenhängen, dass bei den Wahlen für Auslandsdeutsche nicht wie sonst auf die Melderegister zurückgegriffen werden könne. Es gelte auch zu verhindern, dass Personen mehrfach an der Wahl teilnehmen könnten. Das Wählen in Botschaften sei deswegen problematisch. Dort könnte nicht auf die Wählerregister, die kommunal auf der Ebene der Gemeinden geführt würden, zugegriffen werden und es könne kein Wahlteilnahmevermerk gemacht werden, sodass eine mehrfache Wahlteilnahme möglich wäre. Voraussetzung für die Wahl in Auslandsvertretungen sei deswegen der Zugriff auf das Wählerregister. Andere Staaten mit einer großen Auslandswahltradition, wie etwa Italien oder Polen, seien im Vorteil, weil es nur einen Stimmzettel für das gesamte Land gebe. Schwierig sei auch, dass der deutsche Staat im Ausland lebende Deutsche nicht in den Melderegistern führe. Die genaue Zahl der Auslandsdeutschen und die konkrete Wahlbeteiligung seien deswegen nicht bekannt. Letztere sei jedoch nach der Reform im Jahr 2013 von etwa 60.000 auf über 100.000 gestiegen. Der Vorschlag einer automatischen Registrierung für alle kommenden Wahlen sei problematisch, weil nicht nachvollzogen werden könne, ob sich die melderechtlichen Voraussetzungen im Laufe der Zeit geändert hätten. Die Person könnte zum Beispiel längst wieder nach Deutschland zurückgekehrt sein, dennoch würden weiterhin Wahlunterlagen in das Ausland verschickt. Gleiches gelte im Todesfall. Die vorgeschlagene Antragstellung mit dem digitalen Personalausweis sei für die meisten Auslandsdeutschen nicht möglich, da diese typischerweise einen Reisepass und keinen digitalen Personalausweis hätten. Die Regelungen im Wahlrecht müssten streng formal egalitär sein. Es dürfe daher nicht sein, dass nur diejenigen, die einen digitalen Ausweis besäßen, leichter an der

Wahl teilnehmen könnten.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** hebt hervor, dass die unterschiedliche Wahrnehmung des Wahlrechts für Staatsangehörige im Ausland in Deutschland im Vergleich mit anderen Staaten eklatant sei. Der Wahlakt sei ein Bekenntnis zum Nationalstaat. Dass dies in Deutschland nicht so stark ausgeprägt sei wie etwa in Italien oder Frankreich, liege vielleicht auch im gebrochenen Nationalbewusstsein begründet, das sich gerade beim Aufenthalt im Ausland zeige. Zu den angesprochenen völkerrechtlichen Aspekten sei zu sagen, dass das bloße Zulassen des Wählens in Deutschland keine gegenseitige Zustimmung für die Bundestagswahl in deutschen Auslandsvertretungen bedeute. Es könne versucht werden, dies vertraglich zu regeln. Ob dies gelinge, sei jedoch zweifelhaft und könnte im Ergebnis eher dazu führen, dass andere Staaten ihren Bürgern in Deutschland keine Wahlmöglichkeit in den Auslandsvertretungen mehr anbieten würden.

Die Wahl im Ausland solle als Labor für die Digitalisierung des Wahlprozesses genutzt werden. Dies sei auch rechtlich möglich, da es konkrete Befunde zur faktischen Einschränkung des Wahlrechts gebe. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl sei strukturell beeinträchtigt. Daher könne man darüber nachdenken, ob an den Einsatz digitaler Mittel geringere Anforderungen gestellt werden könnten als üblicherweise, da das Gegengewicht der Allgemeinheit der Wahl hier sehr groß sei. Auch über die Digitalisierung des eigentlichen Wahlvorgangs könne nachgedacht werden.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** erinnert daran, dass die Auslandsdeutschen keiner Meldepflicht unterlägen. Es gebe auch keine Pflicht, an der Wahl teilzunehmen. Daher sei es hinreichend, wenn sich diese etwa in ihrer letzten Wohnortgemeinde melden könnten, um regelmäßig mit Wahlunterlagen versorgt zu werden. Die angesprochenen Auslandswahlkreise würden auch deswegen ins Spiel gebracht, weil sich die Deutschen im Ausland schlecht vertreten fühlten. Es fehle ein Ansprechpartner. Im Bundestag gebe es viele Beauftragte, ein Beauftragter für Deutsche im Ausland sei ihm jedoch nicht bekannt. Einen solchen einzusetzen sei naheliegend.



Der **Vorsitzende** stellt fest, dass Einvernehmen bestehe, die Beratungen zu TOP 4 („Erleichterte Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche) in der kommen Sitzung am 10. November 2022 fortzusetzen.

Tagesordnungspunkt 5

Durchführung von Wahlen

Der Tagesordnungspunkt wird vertagt und soll in der Sitzung am 10. November 2022 aufgerufen werden.

Tagesordnungspunkt 6

Verschiedenes

Keine Wortmeldungen

Schluss der Sitzung: 19:57 Uhr

Dr. Johannes Fechner, MdB
Vorsitzender

Nina Warken, MdB
Vorsitzende