

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka,  
Roman Johannes Reusch, Dr. Lothar Maier, weiterer Abgeordneter und der  
Fraktion der AfD  
– Drucksache 19/25548 –**

### **Mögliche Vorbereitungen der Bundesregierung zur Verschiebung der Bundestagswahl 2021 oder Durchführung als reine Briefwahl infolge der Corona- Pandemie**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Seit fast einem Jahr beschäftigt das Thema „COVID-19“, gemeinhin als „Corona-Pandemie“ in aller Munde, Politik und Bevölkerung. Immer wieder wurden Maßnahmen von unterschiedlicher Tragweite durch die Bundesregierung selbst herbeigeführt oder auf diese über die Bund-Länder-Koordinationsgespräche als Maßnahmen der jeweiligen Landesregierungen hingewirkt, welche aus Sicht der hierfür Verantwortlichen dazu beitragen sollen, Neuinfektionen zu bekämpfen.

Ungeachtet der tatsächlichen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der jeweiligen, zum Teil tief in die Freiheitsrechte der Bürger eingreifenden, Maßnahmen, die an dieser Stelle von den Fragestellern bestritten wird, kann nach Auffassung der Fragesteller allgemein festgestellt werden, dass nicht nur ein tiefes Gefühl der Verunsicherung in Teilen der Bevölkerung vorherrscht, sondern auch ernstliche Sorgen bestehen, dass die Ausübung grundlegend demokratischer Rechte auf Dauer vorenthalten bleibt.

Dies betrifft im Detail Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit (Quarantäne bzw. Kontaktverbote), der Unverletzlichkeit der Wohnung, Berufsfreiheit („Lockdown“, Beherbergungsverbote) und zuvorderst auch Bereiche, die gerade dazu dienen, andere politische Lösungswege vorzuschlagen, politische Missbilligung zum Ausdruck zu bringen und elementare demokratische Mitgestaltungsrechte auszuüben. Einerseits richtet sich hier die Sorge der Bürger (vgl. <http://www.mic-strauss.de/die-freiheit-im-corona-wuergegriff/>, <https://www.fr.de/politik/coronakrise-deutschland-kontaktsperre-koennte-rechtswidrig-sein-13611821.html>, <https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2020-grundrechte-und-freiheit-in-zeiten-des-coronavirus/>, <https://www.manager-magazin.de/politik/artikel/corona-krise-ist-die-einschraenkung-der-freiheitsrechte-eigentlich-rechtmaessig-a-1305723.html>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2020) auf eine erschwerte bzw. de facto verunmöglichte Ausübung der Versammlungsfreiheit (betrifft auch das Recht gerade oppositioneller Parteien auf politische Betätigung), andererseits wird aber auch befürchtet, öffentliche Wah-

len wie etwa die Bundestagswahl 2021 könnten nicht wie gewohnt stattfinden (vgl. [https://www.rhein-zeitung.de/region/rheinland-pfalz\\_artikel,-bundestagswahl-2021-nur-per-brief-corona-koennte-auch-kandidatenaufstellung-im-land-veraendern-\\_arid,2119476.html](https://www.rhein-zeitung.de/region/rheinland-pfalz_artikel,-bundestagswahl-2021-nur-per-brief-corona-koennte-auch-kandidatenaufstellung-im-land-veraendern-_arid,2119476.html), zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2020).

Bereits im Juli 2020 wurden die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages mit der Untersuchung der Verfassungskonformität einer möglichen, coronabedingten Verschiebung der Bundestagswahl beauftragt (vgl. Bericht vom 31. Juli 2020, Az. WD 3 – 3000 – 183/20). Diese halten eine Verschiebung jedenfalls in einem Zeitkorridor von bis zu 48 Monaten für möglich – unter gewissen Umständen ließe sich dieser Zeitraum auch noch weiter ausdehnen. Dies lädt nach Ansicht der Fragesteller zum skeptischen Nachdenken ein (vgl. dazu auch einen Artikel bei Tichys Einblick vom 30. Oktober 2020 – <https://tichyseinblick.de/daili-es-sentials/bundestag-laesst-verschiebung-der-naechsten-bundestagswahl-pruefen/>, zuletzt abgerufen am 26. November 2020).

Ein Blick u. a. auf die jüngsten US-Präsidentschaftswahlen und einen dort massiv, ebenso durch die Corona-Pandemie begründeten, angestiegenen Briefwähleranteil und damit nach Ansicht der Fragesteller einhergehende Risiken (vgl. <https://www.merkur.de/politik/us-wahl-briefwahl-betrug-georgia-donald-trump-joe-biden-prognose-ergebnisse-demokraten-republikaner-90089649.html>, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2020), können nach Ansicht der Fragesteller ebenso wenig allgemeines Vertrauen in die unpersönliche Stimmabgabe bzw. in die Wahldurchführung an sich unter dem Regierungspostulat „Pandemische Lage“ stiften. Obschon beispielsweise von völlig unterschiedlichen Voraussetzungen hinsichtlich des Meldewesens in den USA und in Deutschland ausgegangen werden muss, drohen dann doch nach Ansicht der Fragesteller ähnliche Szenarien hinsichtlich der Perpetuierung bereits vorhandener Unzulänglichkeiten bei der Wahldurchführung bei einem plötzlichen Anstieg des Briefwähleranteils im Vergleich zu zurückliegenden Wahlen.

Der Vorgang bei den Kommunalwahlen Sachsen-Anhalt in 2014, bei dem zugunsten eines CDU-Kandidaten eine massive Verzerrung des Ergebnisses durch Verschiebung der Briefwahlstimmen festgestellt wurde (vgl. hierzu [https://volksstimme.de/nachrichten/sachsen\\_anhalt/1390167\\_Auf-Jubel-folgt-die-Krise.html](https://volksstimme.de/nachrichten/sachsen_anhalt/1390167_Auf-Jubel-folgt-die-Krise.html), zuletzt abgerufen am 26. November 2020), sei neben der gerichtlich festgestellten „Rodinger Wahlfälschung“ durch einen CSU-Kandidaten bei den bayerischen Kommunalwahlen im Jahr 2008 (dazu <https://merkur.de/bayern/roding-wahlfaelschung-csu-kandidat-verurteilt-meta-655617.html>, zuletzt abgerufen am 26. November 2020) hier nur exemplarisch genannt, um aufzuzeigen, wie anfällig für Manipulationen von Briefwahlen nach Ansicht der Fragesteller auch in Deutschland sind.

Eine Verschiebung der Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag wie auch die Verschiebung jeder anderen öffentlichen Wahl berührt nach Ansicht der Fragesteller den Kernbereich unserer Demokratie ebenso wie ein möglicher Verlust der Integrität der Wahlen insgesamt durch die vorgehend bereits bezeichneten Umstände.

1. Sieht die Bundesregierung aktuell Anlass, gesetzgeberisch oder anderweitig tätig zu werden, um mit Blick auf eine gleichbleibende oder sich akutisierende Lage des COVID-19-Infektionsgeschehens die Bundestagswahl 2021
  - a) abweichend von § 14 Absatz 3 Buchstabe a des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) als reine Briefwahl zu ermöglichen oder
  - b) außerhalb des von Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes (GG) vorgesehenen Zeitkorridors (hier spätestens 24. Oktober 2021) zu verschieben?
2. An welchen Voraussetzungen des konkreten Infektionsgeschehens macht die Bundesregierung im Einzelnen fest, ob sie gesetzgeberisch oder anderweitig tätig wird, um die Bundestagswahl 2021
  - a) abweichend von § 14 Absatz 3 Buchstabe a BWahlG als reine Briefwahl zu ermöglichen oder
  - b) außerhalb des von Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 GG vorgesehenen Zeitkorridors (hier spätestens 24. Oktober 2021) zu verschieben?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

a) Die Ausgestaltung des Wahlrechts ist nach langjähriger Staatspraxis Sache des Deutschen Bundestages; die Bundesregierung bringt in diesem Bereich üblicherweise keine eigenen Gesetzesinitiativen ein.

Anders als in den Fragen 1 und 2 (jeweils unter a) vermutet wird, ist in § 14 Absatz 3 Buchstabe a des Bundeswahlgesetzes nicht festgelegt, dass die Bundestagswahl als Urnenwahl erfolgt und eine reine Briefwahl nicht möglich ist. In § 14 Absatz 3 Buchstabe a des Bundeswahlgesetzes ist vielmehr geregelt, dass ein Wahlberechtigter, der einen Wahlschein beantragt hat, mit diesem außer durch Briefwahl auch in einem anderen Wahllokal (Wahlbezirk) im gleichen Wahlkreis an der Wahl teilnehmen kann.

Unabhängig davon sehen das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung an zahlreichen Stellen die Durchführung der Bundestagswahl grundsätzlich als Urnenwahl in Wahlräumen vor (§§ 31 bis 34 des Bundeswahlgesetzes, §§ 49 bis 60 der Bundeswahlordnung). Daneben haben die Wahlberechtigten auf Antrag die Möglichkeit zur Wahlteilnahme mit einem Wahlschein im Wege der Briefwahl. Eine Durchführung der Wahl ausschließlich im Wege der Briefwahl sieht das geltende Wahlrecht nicht vor.

Erkenntnisse darüber, dass am Tag der Wahl des 20. Deutschen Bundestages am 26. September 2021 die Durchführung der Wahl in Wahlräumen auch bei entsprechenden Schutzmaßnahmen aus infektionsschutzrechtlichen Gründen nicht möglich sein sollte, liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vor. Sollte sich vor dem Zeitpunkt der Wahl am 26. September 2021 abzeichnen, dass der Wahl in Wahlräumen auch bei organisatorischen und hygienischen Maßnahmen Gründe entgegenstehen, könnte der Anteil der Briefwahl durch Aufrufe des Bundeswahlleiters und der Landeswahlleiter in besonders betroffenen Gebieten kurzfristig gesteigert werden.

b) Eine Verschiebung der Bundestagswahl ist der Bundesregierung nicht möglich. Der Wahltag der Bundestagswahl wird nach § 16 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes durch den Bundespräsidenten bestimmt. Der Bundespräsident hat am 8. Dezember 2020 angeordnet, dass die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021 stattfindet (Bundesgesetzblatt Teil I vom 14. Dezember 2020, Seite 2769). Ebenso könnte auch nur der Bundespräsident einen bereits festgelegten Wahltag innerhalb der von Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes (GG) bestimmten Frist neu festsetzen, wenn sich aus außergewöhnli-

chen Umständen wie Naturereignissen wichtige Gründe hierfür ergeben sollten. Nach Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 des GG muss die Wahl des 20. Deutschen Bundestages spätestens 48 Monate nach Beginn der 19. Wahlperiode mit dem Zusammentritt des 19. Deutschen Bundestages am 24. Oktober 2017, also spätestens am 24. Oktober 2021 stattfinden.

3. Sieht die Bundesregierung unbedungen der Frage nach der Briefwahl aufgrund der aktuellen Corona-Pandemie, die sich voraussichtlich im nächsten Jahr fortsetzen wird, weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Bereich des BWahlG und der Bundeswahlordnung (BWO)?
  - a) Wird insbesondere erwogen, hierbei den Wahlzeitraum abweichend von § 16 BWahlG unter bestimmten Umständen zu verlängern oder
  - b) den Modus der Aus- und Abgabe der Stimmzettel zu verändern?

Der Zeitraum der Wahl wird von § 47 Absatz 1 der Bundeswahlordnung bestimmt. Der Zeitraum, in dem die Bundestagswahl stattfinden muss, wird durch Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 GG bestimmt. § 16 des Bundeswahlgesetzes bestimmt, dass für die Festlegung des Wahltags der Bundespräsident zuständig ist.

Die Ausgestaltung des Wahlrechts ist nach langjähriger Staatspraxis Sache des Deutschen Bundestages. Gesetzgeberischen Handlungsbedarf in den in der Frage genannten Bereichen sieht die Bundesregierung nicht.

4. Ergibt sich nach Einschätzung der Bundesregierung bezüglich der Bundestagswahl 2021 ein erhöhtes Bedürfnis nach Einsetzung von beweglichen Wahlvorständen (§ 8 BWO) für in Quarantäne befindliche Menschen (vgl. <http://verfassungsblog.de/wahlen-inzeiten-von-corona/>), und wurden Maßnahmen erlassen, die darauf gerichtet sind, einen etwaig erhöhten Bedarf personell und organisatorisch zu befriedigen, und wenn ja, welche?

Für die Einrichtung der Wahlbezirke sind nach § 12 Absatz 1 Satz 3 der Bundeswahlordnung die Gemeinden zuständig. Diese prüfen das Bedürfnis und entscheiden über die Bestellung beweglicher Wahlvorstände nach § 8 der Bundeswahlordnung.

Daneben besteht für in Quarantäne befindliche Wahlberechtigte die Möglichkeit der Briefwahl. Diese ist auch noch am Wahltag selbst – bei nachgewiesener plötzlicher Erkrankung gegebenenfalls noch bis 15:00 Uhr – realisierbar. Der in Quarantäne befindliche Wahlberechtigte kann die Wahlunterlagen von einem Bevollmächtigten oder Boten abholen und abgeben lassen. Auf diesem Wege wird gewährleistet, dass auch in Quarantäne befindlichen Wahlberechtigten die Stimmabgabe ermöglicht wird.

5. Sieht die Bundesregierung gesetzgeberischen oder sonstigen Handlungsbedarf, um zu verhindern, dass einzelne Bundesländer ohne Änderung des Bundeswahlgesetzes von § 14 Absatz 2 BWahlG abweichende Regelungen treffen und die Wahlen auf eine reine Briefwahl beschränken (etwa durch Erlass von Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen der Ministerien) und das BWahlG insoweit „infektionsschutzfest“ zu machen?

Die Wahlbehörden und die Wahlorgane des Bundes und der Länder sind bei der Durchführung der Bundestagswahl an die Regelungen des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung gebunden. Eine Möglichkeit zu davon abweichen-

den Regelungen durch die Länder besteht nicht. Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag wird nach Artikel 38 Absatz 3 des Grundgesetzes durch Bundesgesetz geregelt; die zur Durchführung erforderliche Bundeswahlordnung erlässt nach § 52 Absatz 1 des Bundeswahlgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

6. Von welchen statistischen Annahmen und konkreten Zahlen geht die Bundesregierung mit Blick auf einen durch allgemeine Verunsicherung der Bevölkerung in der Corona-Pandemie voraussichtlich erheblich gesteigerten Briefwähleranteil bei öffentlichen Wahlen insbesondere der Bundestagswahl 2021 aus (vgl. <https://rnd.de/politik/bundeswahlleiter-thiel-von-einer-reinen-briefwahl-halte-ich-wenig-TQXC5QP-O2RHDPD-ZBI3O3MXROU.html>, abgerufen am 11. November 2020)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine statistischen Annahmen oder Zahlen vor. Eine Orientierungsgröße kann die Veränderung des Briefwahlanteils bei den vor der Bundestagswahl stattfindenden Landtags- und Kommunalwahlen ergeben.

7. Betrachtet die Bundesregierung beide Modi (Urnen- und Briefwahl) als gleichermaßen oder unterschiedlich risikobehaftet hinsichtlich etwaiger Manipulationen oder anderweitiger Verzerrungen des Wählerwillens (z. B. Abhandenkommen oder Ungültigkeit der Stimme)?

Wenn ja, welche konkreten Schritte bei der Durchführung werden als besonders risikobehaftet erachtet?

8. Sofern die Bundesregierung von Umständen ausgeht, vermöge derer die Briefwahl allgemein stärker risikobehaftet ist als die Urnenwahl, wird dieses Risiko durch welche konkreten Maßnahmen entkräftet, und sieht die Bundesregierung im Ferneren (gesetzgeberischen) Handlungsbedarf, um bei einem raschen und erheblichen Anstieg des Briefwähleranteils in der Corona-Pandemie etwaige zusätzliche Risiken zu minimieren?

Die Fragen 7 und 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Schutz des Wählerwillens bei der Wahlteilnahme im Wege der Urnenwahl in Wahllokalen und im Wege der Briefwahl erfolgt dadurch, dass die Stimmabgabe nach den gesetzlichen Vorgaben geheim erfolgt (§ 33 des Bundeswahlgesetzes und §§ 56 Absatz 2 und 66 Absatz 3 der Bundeswahlordnung) und alle Schritte der Stimmauszählung und Ergebnisermittlung bei beiden Formen der Stimmabgabe öffentlich und durch unabhängige Wahlorgane erfolgen (§ 31 und §§ 9 fortfolgende des Bundeswahlgesetzes; § 54 und §§ 4 fortfolgende der Bundeswahlordnung). Die Integrität des Wählerwillens wird überdies durch die Strafanrohungen der Straftatbestände der §§ 107 bis 108d des Strafgesetzbuches strafrechtlich geschützt.

Bei der Stimmabgabe durch Briefwahl ist zwar phasenweise die öffentliche Kontrolle der Wahl nicht in der gleichen Weise gewährleistet wie bei der Urnenwahl (vergleiche BVerfGE 134, 25 [30]). Die Zulassung der Briefwahl dient aber dem Ziel, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und trägt damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung (BVerfGE 59, 119 [125]; 134, 25 [30]). Dass diesem Ziel mit der Briefwahl in besonderem Maße Rechnung getragen und damit zugleich die Wahrung der Freiheit der Wahl und des Wahlgeheimnisses in weiterem Umfange als bei der Stimmabgabe im Wahllokal dem Wähler anvertraut wird, ist nach ständiger Rechtspre-

chung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BVerfGE 59, 119 [125]; 21, 200 [204] 134, 25 [30]).

Zur Sicherung des Wählerwillens bei Stimmabgabe im Wege der Briefwahl verlangt § 36 Absatz 2 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes zudem die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung des Wählers (oder seiner Hilfsperson) auf dem Wahlschein, dass er den beigegeführten Stimmzettel persönlich (beziehungsweise als Hilfsperson gemäß dem erklärten Willen des Wählers) gekennzeichnet hat. Die Abgabe einer falschen Versicherung an Eides Statt ist nach § 156 des Strafgesetzbuches strafbar.

9. Führt nach Einschätzung der Bundesregierung eine bereits seit Jahren wachsende Anzahl an Briefwählern (vgl. <https://bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/bundestagswahlen/280218/wahlbeteiligung-und-briefwahl>, zuletzt abgerufen am 11. November 2020) und eine erwartbare Steigerung ihres Anteils der Gesamtwähler in Zeiten der Corona-Pandemie (vgl. Frage 1) zu einer andersartigen Verteilung der Wähler nach Altersgruppen im Vergleich zur reinen Urnenwahl, und könnte sich diese Entwicklung durch einen raschen Anstieg im nächsten Jahr perpetuieren?

Zum zukünftigen Wahlverhalten der Wahlberechtigten können von der Bundesregierung keine Prognosen abgegeben werden.

10. Ist der Bundesregierung das Modell der Stimmrechtsvertretung nach französischem Vorbild bekannt, und welche Schlussfolgerungen zieht sie im Vergleich zur deutschen Briefwahl, und sieht die Bundesregierung dies als eine Möglichkeit, etwaige Risiken bei der unpersönlichen Stimmrechtsabgabe zu minimieren (vgl. hierzu <https://sr.de/sr/sr3/programm/20200314municipales100.html>, zuletzt abgerufen am 11. November 2020)?

Das Wahlrecht ist nach deutschem Recht ein höchstpersönliches Recht und nur durch den Wahlberechtigten selbst auszuüben (§ 14 Absatz 4 des Bundeswahlgesetzes); eine Vertretung in der Stimmabgabe ist nicht möglich. Das Gebot der höchstpersönlichen Stimmabgabe konkretisiert die in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG festgeschriebenen Grundsätze der unmittelbaren, geheimen und freien Wahl. Eine Zwischenschaltung einer dritten Person zwischen den Wahlberechtigten und den Wahlbewerber wäre mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl unvereinbar.

Für den Fall, dass ein Wähler am Wahltag nicht persönlich an der Wahl teilnehmen kann, besteht die Möglichkeit, dass er vorab (schriftlich, mündlich oder per E-Mail) einen Wahlschein beantragt (§ 27 der Bundeswahlordnung) und damit selbst vorab in der Gemeindebehörde (§ 28 Absatz 5 der Bundeswahlordnung) oder persönlich durch Briefwahl ab der Wahl teilnimmt (§ 36 des Bundeswahlgesetzes, § 66 der Bundeswahlordnung).



