

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Seitz, Gerrit Huy, Jan Wenzel Schmidt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 20/8042 –**

Briefwahl und bewegliche Wahlvorstände

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Briefwahl sollte eigentlich die Ausnahme sein. Tatsächlich aber wird sie immer mehr zu Regel. Bei der Bundestagswahl 2021 wählte fast die Hälfte (47,3 Prozent) der Wähler per Briefwahl (www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/53_21_briefwahlbeteiligung.html). Durch diese Entwicklung sind nach Auffassung der Fragesteller das Leitbild der Urnenwahl und damit auch die Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze nicht mehr gegeben.

Die Briefwahl gefährdet nach Auffassung der Fragesteller die Grundsätze der unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl. Niemand kann überprüfen, ob auf dem Briefwähler bei seiner nichtgeheimen Wahl am Küchentisch unzulässiger Druck ausgeübt wird. Anders als bei der Urnenwahl ist der Öffentlichkeitsgrundsatz, dem eine ganz wesentliche Kontrollfunktion zukommt, bei der Briefwahl nach Auffassung der Fragesteller nicht gewährleistet. Die Briefwahl ist damit stets dem Verdacht und dem Anschein von Manipulationen ausgesetzt. Bei einem Anteil von fast 50 Prozent Briefwählern ist dies nach Auffassung der Fragesteller geeignet, um das Vertrauen der Bürger in die Rechtmäßigkeit von Wahlen und damit in die Demokratie nachhaltig zu erschüttern.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat bereits 1981 deutlich zum Ausdruck gebracht, dass eine deutliche Zunahme der Briefwähler mit dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl in Konflikt geraten und damit die Regelungen über die Briefwahl als solche unzulässig werden könnten. Dies sei dann der Fall, wenn die Regelung mit einer übermäßigen Einschränkung oder Gefährdung der Grundsätze der unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl verbunden wäre (BVerfG, Beschluss vom 24. November 1981 – 2 BvC 1/81 – Randnummer 24). Daher sei der Gesetzgeber verpflichtet, auch künftig für eine bestmögliche Sicherung und Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze zu sorgen. Gesetz- und Verordnungsgeber haben daher die bisherige Regelung und Handhabung der Briefwahl ständig in Anbetracht neu auftretender Entwicklungen, die unvorhergesehenen Gefahren für die Integrität der Wahl mit sich bringen können, zu prüfen (BVerfG, Beschluss vom 24. November 1981 – 2 BvC 1/81 – Randnummer 25).

Die Anfälligkeit des Briefwahlsystems für Manipulationen ist schon seit längerem bekannt. Als Beispiel sei hier auf den sogenannten Stendaler Wahlbetrug verwiesen. Für die Stadtrats- und Kreistagswahl 2014 wurden mehr Briefwahlunterlagen an bevollmächtigte Personen herausgegeben als erlaubt. Zudem wurden Vollmachten gefälscht und Briefwahlunterlagen von Dritten ausgefüllt: Vor der Wahl wurden gefälschte Vollmachten auf den Namen der Suppenfabrikanten Antje und Wolfgang Mandelkow und zwei weitere Personen ausgestellt, in denen diese angeblich ermächtigt wurden, die Briefwahlunterlagen für den Ausstellenden abzuholen. Mitarbeiter der Firma holten die Wahlunterlagen aus dem Rathaus und gaben sie an den damaligen Stadtrat Holger Gebhardt (CDU) weiter, der die Unterlagen zu seinen Gunsten ausfüllte. Bei der Wiederholung der Briefwahl der Stadtratswahl wurden erneut Unterlagen manipuliert (web.archive.org/web/20170929085357/http://www.mdr.de/investigativ/briefwahl-affaere-stendal-wahlbetrug-100.html). Der Stadtrat entschied deshalb, die Wahl des Stendaler Stadtrates in Gänze zu wiederholen. Im März 2017 wurde Holger Gebhardt wegen Wahlfälschung in rund 300 Fällen vom Landgericht Stendal zu zwei Jahren und sechs Monaten Haft verurteilt (www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/stendal/prozessauftakt-briefwahlaffaere-stendal-100.html).

Das Beispiel macht auch deutlich, dass gerade ältere und kranke Menschen Opfer von Wahlbetrug werden können und Wahlunterlagen durch Dritte manipuliert werden können.

Die Bundeswahlordnung (BWO) sieht in § 8 vor, dass für die Stimmabgabe in kleineren Krankenhäusern, kleineren Alten- oder Pflegeheimen, Klöstern, sozialtherapeutischen Anstalten und Justizvollzugsanstalten bei entsprechendem Bedürfnis und soweit möglich bewegliche Wahlvorstände gebildet werden sollen. Der bewegliche Wahlvorstand nach § 8 BWO besteht aus dem Wahlvorsteher des zuständigen Wahlbezirks oder seinem Stellvertreter und zwei Besitzern des Wahlvorstandes. Die Gemeindebehörde kann jedoch auch den beweglichen Wahlvorstand eines anderen Wahlbezirks der Gemeinde mit der Entgegennahme der Stimmzettel beauftragen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundestagswahl 2021 fand während der Corona-Pandemie statt. Daher ist der sprunghafte Anstieg bei den Briefwählern von 28,6 Prozent bei der Bundestagswahl 2017 auf 47,3 Prozent in 2021 als Folge der Hygiene- und Vorsorgemaßnahmen zu verstehen.

Doch selbst, wenn sich auch bei zukünftigen Wahlen eine Steigerung des Anteils von Briefwählenden aufgrund der erhöhten Mobilität der Bürgerinnen und Bürger ergeben sollte, hat der Gesetzgeber eine Vielzahl von Vorkehrungen getroffen, um einen Missbrauch bei der Briefwahl zu verhindern. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Verfahren bei der Briefwahl schließen daher auch eine Manipulation des gesamten Wahlergebnisses im Falle eines Anstiegs der Anzahl von Briefwählerinnen und Briefwählern aus. Der von den Fragestellern geschilderte Fall in Stendal belegt, dass Versuche, durch Briefwahlfälschungen das Wahlergebnis zu beeinflussen, keinen Erfolg haben, sondern die gesetzlichen Regelungen zu einer Aufdeckung von Manipulationsversuchen und der strafrechtlichen Ahndung führen.

Im Einzelnen hat der Gesetzgeber folgende Schutzmaßnahmen vorgesehen: Wenn Wählende Briefwahlunterlagen beantragen, wird im Wählerverzeichnis ein Sperrvermerk eingetragen, so dass die Wahl ausschließlich mit dem ausgestellten Wahlschein möglich ist (§ 30 der Bundeswahlordnung). Briefwählende sowie etwaige Hilfspersonen müssen auf dem Wahlschein eine Versicherung an Eides statt abgeben, die bei einem Verstoß zu strafrechtlichen Konsequenzen führt (§ 36 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes). Werden Briefwahlunterlagen an eine andere als die Wohnadresse versandt, wird durch die Gemeinde eine Kon-

trollmitteilung an die Wohnadresse geschickt, so dass der Wahlberechtigte bemerkt, wenn jemand anderes missbräuchlich Wahlunterlagen beantragt (§ 28 Absatz 4 der Bundeswahlordnung). Briefwahlunterlagen dürfen nur dann an eine andere Person ausgehändigt werden, wenn diese eine schriftliche Vollmacht vorlegt. Diese Person kann für höchstens vier Wahlberechtigte Briefwahlunterlagen abholen (§ 28 Absatz 5 der Bundeswahlordnung). Die Auszählung der Briefwahlstimmen erfolgt in einem öffentlich zugänglichen Raum.

Soweit die Fragestellung sich auf die Möglichkeit beweglicher Wahlvorstände sowie die Einrichtung von Sonderwahlbezirken (§§ 61, 62 der Bundeswahlordnung) bezieht, handelt es sich um reguläre Urnenwahlvorgänge, für die die Regelungen zum Wahlverfahren uneingeschränkt gelten. Damit ist auch in diesen Fällen eine Gefährdung des Wahlgeheimnisses oder das missbräuchliche Ausnutzen der besonderen Situation der Wählenden ausgeschlossen.

1. Haben die Bundesregierung, die Bundesministerien oder die nachgeordneten Behörden gemäß dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. November 1981 – 2 BvC 1/81 die derzeit geltenden gesetzlichen Regeln zur Briefwahl und die Handhabung der Briefwahl in Anbetracht des stetig zunehmenden Anteils der Briefwähler geprüft, ob diese Gefahren für die Integrität der Wahl mit sich bringen können, wenn ja, zu welchem Ergebnis sind sie gekommen, und wenn nein, warum nicht, und ist eine solche Prüfung in Zukunft geplant?

Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt die Briefwahl als verfassungsrechtlich gerechtfertigt angesehen (BVerfGE 59, 119 [125]; 123, 39 [75]; 134, 25 [28 f]). Nach dieser Rechtsprechung hat der Bundesgesetzgeber den ihm offenstehenden Gestaltungsspielraum nicht überschritten, sondern durch die in der Vorbemerkung geschilderten Schutzmaßnahmen sichergestellt, dass die Briefwahl nicht die Grundsätze der unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl gefährdet oder einschränkt. Vielmehr trägt das Instrument der Briefwahl dazu bei, dass dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl durch eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung Rechnung getragen wird. In seinem Beschluss vom 8. Juli 2010 (BVerfGE 134, 25 [32]) betont das Gericht ausdrücklich, dass nicht erkennbar ist, dass die geltenden wahlrechtlichen Bestimmungen keinen ausreichenden Schutz vor Gefahren bieten, die bei der Durchführung der Briefwahl für die Integrität der Wahl, das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit entstehen könnten.

Die gesetzlichen Regelungen zum Wahlrecht werden stetig auf Reformbedarf geprüft, haben sich jedoch, insbesondere auch wegen der Möglichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung bei Verstößen, namentlich bei der Abgabe einer falschen Versicherung an Eides Statt, bewährt.

2. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, wie viele bewegliche Wahlvorstände seit der Bundestagswahl 2002 in den Bundesländern eingesetzt wurden (bitte nach Wahl, Bundesländern und Anzahl der beweglichen Wahlvorstände aufschlüsseln)?
3. Hat die Bundesregierung Kenntnis davon, wie viele Wähler seit der Bundestagswahl 2002 ihre Stimme bei beweglichen Wahlvorständen abgegeben haben (bitte nach Wahl, Bundesländern, Anzahl der Wähler aufschlüsseln)?
4. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, wie sich seit der Bundestagswahl 2002 die Verteilung Urnenwahl zu Briefwahl in den Wahlbezirken entwickelt hat, in denen bewegliche Wahlvorstände angeboten wurden und inwieweit sich die Verteilung von Wahlbezirken ohne bewegliche Wahlvorstände unterscheidet (bitte nach Wahl, und Bundesländern aufschlüsseln)?

Die Fragen 2 bis 4 werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Zahlen vor. In der Wahlbezirksstatistik werden nur Urnen-, Brief- und Sonderwahlbezirke erfasst.

Bewegliche Wahlvorstände werden in der Statistik wie Urnenwahlbezirke ohne weitere Unterscheidungsmöglichkeit behandelt. Daher würden auch weitere (allgemeine) Auswertungen zu den Urnen- oder Briefwahlbezirken keine weiteren Erkenntnisse liefern.

5. Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko der Manipulation von Briefwahlen, insbesondere mit Blick auf das Beispiel Stendaler Wahlbetrug (siehe Vorbemerkung der Fragesteller)?

Nach Auffassung der Bundesregierung hat der Gesetzgeber ausreichende Vorkehrungen gegen einen Missbrauch bei der Briefwahl getroffen. Dies wird auch vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 8. Juli 2010 (BVerfGE 134, 25 [32]) bestätigt. Der von den Fragestellern zitierte Fall aus Stendal belegt, dass das Rechtsstaatssystem und das Instrumentarium gegen Wahlmanipulationen in der Bundesrepublik Deutschland funktionieren, da es zur Aufdeckung des Betrugsversuchs und zu einer strafrechtlichen Verurteilung des Täters kam.

6. Beabsichtigt die Bundesregierung, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, gerade für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen eine rechtssichere Wahl unter Einhaltung aller Wahlrechtsgrundsätze sicherzustellen, und wenn ja, welche?
7. Wie wird nach geltendem Wahlrecht sichergestellt, dass Personen, bei denen eine Betreuung in allen Lebensbereichen angeordnet ist, frei und geheim wählen können, und liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie dies in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt wird (insbesondere für Personen, die in Pflegeeinrichtungen untergebracht sind)?

Die Fragen 6 bis 7 werden gemeinsam beantwortet.

§ 14 des Bundeswahlgesetzes regelt im Einzelnen die Ausübung des Wahlrechts. Grundsätzlich ordnet § 14 Absatz 4 des Bundeswahlgesetzes an, dass jeder Wahlberechtigte sein Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausüben kann. Eine Ausübung des Wahlrechts durch einen Vertreter anstelle des Wahlberechtigten ist unzulässig.

Wahlberechtigte, die des Lesens unkundig oder wegen einer Behinderung an der Abgabe der Stimme gehindert sind, können nach § 14 Absatz 5 des Bundeswahlgesetzes, § 57 der Bundeswahlordnung eine Hilfsperson hinzuziehen. Die Hilfeleistung ist auf technische Hilfe bei der Kundgabe einer vom Wahlberechtigten selbst getroffenen und geäußerten Wahlentscheidung beschränkt. Unzulässig ist eine Hilfeleistung, die unter missbräuchlicher Einflussnahme erfolgt, die die selbstbestimmte Willensbildung oder Entscheidung des Wahlberechtigten ersetzt oder verändert oder wenn ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht.

Die ordnungsgemäße Befolgung dieser Vorschrift wird durch das in § 36 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes geregelte Erfordernis der Abgabe einer eidesstaatlichen Versicherung auf dem Wahlschein abgesichert. Danach muss der Wählende eidesstaatlich versichern, dass er den Stimmzettel persönlich ausgefüllt hat. Wer für einen anderen einen Stimmzettel ausfüllt, macht sich grundsätzlich strafbar. Sind die Voraussetzungen für das Hinzuziehen einer Hilfsperson gegeben, hat die Hilfsperson an Eides statt zu versichern, dass der Stimmzettel gemäß dem erklärten Willen des Wählers gekennzeichnet worden ist.

Bei einer falschen Versicherung an Eides Statt hat dies für den Wählenden oder die Hilfsperson strafrechtliche Konsequenzen. Darüber hinaus ist die Hilfsperson zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung von der Wahl eines anderen erlangt hat (§ 57 Absatz 3 Satz 2 des Bundeswahlordnung). Diese Geheimhaltungsverpflichtung ist über § 107c des Strafgesetzbuches ebenfalls strafrechtlich flankiert.

Die bestehenden Regelungen bieten daher aus Sicht der Bundesregierung hinreichenden Schutz.

8. Hat die Bundesregierung Untersuchungen bzw. Studien oder sonstige wissenschaftliche Arbeiten zur Rechtssicherheit von Briefwahlen veranlasst, wenn nein, warum nicht, und wenn ja, wann wurden diese Untersuchungen in Auftrag gegeben, wo sind sie veröffentlicht, und welche Ergebnisse wurden festgestellt?

Die Bundesregierung verweist auf die in der Vorbemerkung detailliert aufgelisteten Vorschriften, die den Schutz der Briefwahl sicherstellen. Es besteht keine Veranlassung, die Effizienz dieser Gesetzgebung anzuzweifeln.

