

Albrecht Glaser, MdB

Ordentliches Mitglied und zugleich Obmann der AfD-Fraktion in der  
Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Berlin, den 12.01.2023

Sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige,  
sehr geehrte Damen und Herren Kollegen!

Ich bitte um freundliche Beachtung nachstehender Äußerungen zum Leitbild Urnenwahl vs.  
Briefwahl.

Ich freue mich, wenn Sie die auch verfassungsimmanenten Gedanken in Ihren Erwägungen  
anlässlich des Abschlussberichts der Kommission berücksichtigen und sich mit mir für eine  
Stärkung der Präsenz- bzw. Urnenwahl aussprechen.

### **Zunehmender Tendenz zu Briefwahlen aus verfassungsrechtlichen Gründen und zu Schutz und Stärkung unserer Demokratie entgetreten – Urnenwahl betonen**

Der Anteil der Briefwählerinnen und Briefwähler ist bei der Bundestagswahl am 26.  
September 2021 (auch bedingt durch Corona) auf 47,3 % gestiegen. Dabei hatte Bayern mit  
62,4 % den höchsten Anteil an Briefwählern, Thüringen mit 32,4 % den geringsten. 2017  
hatte die Briefwahlquote im Bundesdurchschnitt noch 28,6 % betragen. Folglich ist im  
Vergleich der letzten beiden Bundestagswahlen eine Steigerung des Briefwähleranteils um  
18,7 % festzustellen.

1990 lag der Briefwähleranteil z.B. bei 9,4 %, 1998 bei 16 % und 2009 bei 21,4 %<sup>1</sup>.

Der Briefwahlanteil ist zwar seit 1957 kontinuierlich gestiegen, **aber der jüngste und  
deutlich sprunghafte Anstieg lässt Verfestigungscharakter auf höchstem Niveau  
erkennen** und verursacht nicht zuletzt deshalb rechtliche und demokratiepraktische  
Probleme innerhalb des Wahlsystems.

#### **1. Briefwahl nur als Ausnahme zum Leitbild der Urnenwahl zulässig**

Aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ergeben sich verfassungsrechtliche Vorgaben für die Wahlen  
zum Deutschen Bundestag. Danach werden die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer,  
freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Neben die geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze  
tritt der ungeschriebene Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, der seine Grundlage in Art.  
38, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG findet.

---

<sup>1</sup> Quellen für genannte Zahlen: Bundeswahlleiter, statista.com.

Die Öffentlichkeit der Wahl sichert das für die Funktionsfähigkeit einer Demokratie und für die Legitimation notwendige Vertrauen in den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl<sup>2</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits mehrfach über die Zulässigkeit der Briefwahl zu entscheiden und festgestellt, dass die Briefwahl die Wahlrechtsgrundsätze der Öffentlichkeit, Freiheit und Geheimhaltung einschränkt. Als Hauptgefahr der Briefwahl wird angesehen, dass bei dieser nur schwer bzw. gar nicht kontrolliert werden kann, ob die Wahlberechtigten ihre Wahlscheine tatsächlich selbst ausfüllen und ob sie dabei unbeobachtet und unbeeinflusst sind<sup>3</sup>.

Bislang hat das Bundesverfassungsgericht die geltenden bundesrechtlichen Regelungen zur Briefwahl als verfassungskonform angesehen, da sie dem Ziel dienen, eine umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit Rechnung zu tragen<sup>4</sup>. Nach Ansicht des Gerichts bringe es die „Natur der Sache“ außerdem mit sich, dass nicht jeder der Wahlrechtsgrundsätze stets in voller Reinheit verwirklicht werden könne<sup>5</sup>.

Dem Gesetzgeber stehe (daher) ein gewisser Ermessensspielraum bei der Umsetzung und Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze zu<sup>6</sup>. Differenzierungen bei der Gestaltung des konkreten Wahlrechts bedürften zu ihrer Rechtfertigung allerdings stets eines besonderen, sachlich legitimeren Grundes<sup>7</sup>. Außerdem habe der Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen, dass keiner der Wahlrechtsgrundsätze unverhältnismäßig eingeschränkt werde oder gar leerzulaufen drohe.

**Das Gericht hat dabei darauf hingewiesen, dass eine deutliche Zunahme der Briefwähler mit dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl, die die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar mache, in Konflikt treten könne<sup>8</sup>.**

Die mit der Reform des Wahlrechts im Jahr 2008 eingeführte Erleichterung, wonach für die Briefwahl lediglich ein Antrag des Wahlberechtigten ausreicht, vgl. § 25 Abs. 1 Bundeswahlordnung, hielt das Bundesverfassungsgericht für zulässig, da der Gesetzgeber dafür nachvollziehbare Gründe angeführt habe und es nicht erkennbar sei, dass die geltenden wahlrechtlichen Bestimmungen keine ausreichende Gewähr für den Schutz vor Gefahren böten, die bei der Durchführung der Briefwahl für die Integrität der Wahl, das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit entstehen könnten.

Dabei hebt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2013 hervor, der Gesetzgeber habe ausreichend begründet, **dass ein erheblicher Anstieg der Briefwahlbeteiligung durch den Wegfall der Glaubhaftmachung von Antragsgründen nicht zu befürchten sei<sup>9</sup>. Das Gericht macht damit eindeutig deutlich, dass die Briefwahl nicht zum Regelfall werden darf und der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Leitbild der Urnenwahl zu (be)achten hat.**

Die vom Bundeswahlleiter für die Bundestagswahlen 2017 und 2021 mitgeteilten Briefwähleranteile von 28,6 % und 47,3 % machen unter verständiger Würdigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus 2013 und seiner Grundsätze deutlich,

---

<sup>2</sup> So u.a. Dreier, GG-Kommentar, Art 38, Rn. 126 (3. Aufl. 2015).

<sup>3</sup> BVerfGE 59, 119 (125); 123, 39 (75); Schreiber, Bundeswahlgesetz, § 36, Rn. 5c (10. Aufl. 2017).

<sup>4</sup> BVerfGE 134, 25 (30) folgend.

<sup>5</sup> Schreiber, Bundeswahlgesetz, § 1, Rn. 6 m.w.Nachw..

<sup>6</sup> Schreiber, Bundeswahlgesetz, § 1, Rn. 4.

<sup>7</sup> BVerfGE 135, 259 (53).

<sup>8</sup> BVerfGE 134, 25 (30 f.), BVerfGE 134, 25 (32).

<sup>9</sup> S.o. Fn. 8.

dass seit der Erleichterung der Briefwahl im Jahr 2008 (entgegen der Erwartung) doch ein erheblicher Anstieg des Briefwähleranteils eingetreten und manifest geworden ist. Damit ist die Briefwahl bereits zu einem Regelfall geworden. Von einem solchen ist nach diesseitiger Ansicht unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze und Auswertung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung(en) ohne weiteres bei Briefwahlquoten um 30 Prozent auszugehen. Wenn etwa 1/3 aller Wähler oder mehr sich für die Option Briefwahl entscheiden, dann ist diesbezüglich der zwingend zu vermeidende Regelfall eingetreten und dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl unter den gegebenen Bedingungen der Briefwahl nicht mehr gerechtfertigt Rechnung getragen<sup>10</sup>.

## 2. Schlussfolgerungen

Die Behauptung einzelner Sachverständiger, dass bei erneuter Einschränkung der Briefwahl Menschen zur Gruppe der Nicht-Wähler abdriften würden, ist vor dem Hintergrund der rechtlichen Erwägungen weder zulässig, zielführend noch bewiesen.

Auch Nichtwählen ist in einer freiheitlichen Ordnung eine rechtlich zulässige Regelung, gleich aus welchem Grund. Der implizit in einzelnen Äußerungen enthaltene Gedanke oder gar suggerierte Beweis des möglichen Sinkens der Wahlbeteiligung ist weder statistisch noch realiter nachgewiesen und im Rahmen der Kommissionsarbeit auch nicht angetreten worden. Es ist ebenso möglich, dass die Stärkung der Urnenwahl das Bewusstsein für den Wert des Wahlaktes und damit die Wahlbeteiligung (wieder und nachhaltig) steigert.

### **Als Vertreter der AfD-Fraktion in der Kommission rege ich deshalb an,**

die Möglichkeiten der Briefwahl wieder zu beschränken, um dem Leitbildgedanken der Urnenwahl gerecht zu werden und zugleich den Wert des bewussten Wählens als urdemokratischen Akt hervorzuheben. Dadurch würde zugleich das Bewusstsein geschärft, das lebendige Demokratie aktives und manchmal ggf. auch unbequemes Mitwirken erfordert.

„Der Gang zur Urne macht die repräsentative Demokratie unmittelbar für den Wähler erfahrbar.“ (Verfassungsrechtler Markus Ogorek, Deutschlandfunk, 03.09.2021)

Die Urnenwahl am Wahltag sollte qualitatives und quantitatives Hauptelement des Wahlaktes unserer repräsentativen Demokratie bleiben.

Dadurch würde zugleich missbräuchlichen Trends und Gefahren, vgl. dazu auch Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 074/20 (Seite 4), vorgebeugt.

Beispiele für Missbrauchsmöglichkeiten und Gefahren bei der Briefwahl sind:

Beeinflussung beim Ausfüllen des Wahlscheins, z.B. Familienmitglieder beeinflussen sich gegenseitig oder nehmen durch Druck bzw. einseitige Empfehlung Einfluss auf die Wahlentscheidung eines anderen Familienmitglieds; Ausfüllen von Wahlscheinen für Bewohner von Alters- und Pflegeheimen; Partys, wo das öffentliche Ausfüllen der Wahlscheine praktiziert wird; langer Briefwahlzeitraum erhöht die Beeinflussungsmöglichkeit der Wahlentscheidung durch allgemein zugängliche Wahlprognosen; mangelhafte Sicherheit

---

<sup>10</sup> Die teilweise in der Literatur vertretene 50 %-Grenze ist, obwohl bei der Bundestagswahl 2021 nahezu erreicht und bei Trendfortschreibung zukünftig überschritten, abzulehnen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass z.B. in Bayern schon bei der jüngsten Bundestagswahl weit mehr als die Hälfte der Wähler Briefwähler waren. Es dürfte vielmehr bei der Frage nach einer Quotengrenze auf die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze „Leitbild der Urnenwahl“ und „Briefwahl kein Regelfall“ ankommen und somit eine Maximalquote weit unterhalb der 50 %-Grenze anzunehmen sein.

der Briefwahlunterlagen und Verfahren; vereinzelt Defizite bei der Kontrolle von Briefwahlauszählungen.

**Wünschenswert ist es deshalb auch,**

die breite Öffentlichkeit auf die verfassungsrechtliche Problematik und die verfahrensimmanenten Gefahren stark steigender Briefwahlzahlen aufmerksam zu machen.

**Die AfD-Fraktion bittet die Kommissionsmitglieder** daher abschließend eine Empfehlung auszusprechen,

dass es wünschenswert ist,

**die Briefwahlzahlen deutlich abzusenken.**

Zugleich werden insbesondere die Sachverständigen gebeten, **entsprechende Instrumente der Begrenzung aufzuzeigen.**

Nach hier vertretener Ansicht sollte sich der Briefwähleranteil auf nicht größer als etwa zehn Prozent einpegeln, um die wünschenswerte und verfassungsgewollte Legitimität des Wahlaktes dauerhaft zu sichern.

Mit freundlichen und kollegialen Grüßen

Albrecht Glaser, MdB