



**Bundesministerium
des Innern
und für Heimat**

Bundesministerium des Innern und für Heimat, 11014 Berlin

An die Vorsitzenden der
Kommission zur Reform des Wahlrechts
und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Kommission zur Reform des Wahlrechts
und zur Modernisierung des Parlamentsarbeit

Kommissionsdrucksache

20(31) 047

TOP 4 20.10.2022

13.10.2022

Mahmut Özdemir MdB
Parlamentarischer Staatssekretär

Alt Moabit 140
10557 Berlin

Postanschrift:
11014 Berlin

Tel. +49 30 18 681-11040
Fax +49 30 18 681-511040

PStOe@bmi.bund.de

www.bmi.bund.de

Berlin,  Oktober 2022

Sehr geehrte Frau Kollegin,
sehr geehrte Herr Kollege,

in der 13. Sitzung Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit am 20. Oktober 2022 wird sich die Reformkommission mit der Erleichterung der Ausübung des Wahlrechts für im Ausland lebende Deutsche befassen.

Hierfür übermittle ich nachfolgend die von Ihnen mit Schreiben vom 22. September 2022 erbetene Stellungnahme zur derzeitigen Rechtslage und Praxis und bestehenden Schwierigkeiten bei der Teilnahme der im Ausland lebenden Deutschen an den Bundeswahlen sowie der derzeitigen Unterstützung durch die Wahlbehörden, die Wahlorgane des Bundes und der Länder und die deutschen Auslandsvertretungen.

Mit freundlichen Grüßen


Mahmut Özdemir

Teilnahme von im Ausland lebenden Deutschen an den Bundeswahlen

I.) Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen

Wahlberechtigt sind nach § 12 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) alle Deutschen, die seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich hier aufhalten. Deutsche Staatsangehörige, die am Wahltag ihren Wohnsitz oder dauerhaften Aufenthalt nicht in Deutschland haben, sind nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BWG ebenfalls wahlberechtigt, wenn sie in den letzten 25 Jahren für mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland gelebt haben und dieser Aufenthalt nach Vollendung ihres 14. Lebensjahres stattgefunden hat. Aber auch wenn im Ausland lebende Deutsche niemals für drei Monate am Stück oder nur vor Vollendung des 14. Lebensjahres oder vor mehr als 25 Jahren in Deutschland gelebt haben, sind sie nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BWG wahlberechtigt, wenn sie aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind.

Bei deutschen Staatsangehörigen, die für mindestens drei Monate ununterbrochen eine Wohnung innegehabt oder sich gewöhnlich in Deutschland aufgehalten haben, wird die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik also vom Gesetz unwiderleglich vermutet. Wer in den letzten 25 Jahren für mindestens drei Monate ununterbrochen in Deutschland gelebt hat, wird darum auf seinen Antrag ohne weitere Darlegungen in das Wählerregister eingetragen. Die gesetzliche Vermutung in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BWG, die ohne weitere Darlegungen zur Eintragung in das Wählerverzeichnis führt, ist aber auf Aufenthalte in den letzten 25 Jahren und nach dem Kindesalter beschränkt. Wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, werden Auslandsdeutsche gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BWG in die Wählerregister eingetragen, wenn sie darlegen, dass sie mit den politischen Verhältnissen in Deutschland vertraut und von ihnen betroffen sind.

Diese Rechtslage wurde mit dem 21. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 27.04.2013 (BGBl. I S. 962) geschaffen, nachdem das Bundesverfassungsgericht das davor geltende Wahlrecht der Auslandsdeutschen mit Beschluss vom 04.07.2012 (BVerfGE 132, 39 [54 f.]) aufgehoben hatte. Der Gesetzgeber hat reagiert, indem er das Wahlrecht der Auslandsdeutschen 2013 wieder eingeführt und dabei sowohl die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Begrenzung durch ein Mindestalter (14 Jahre) und eine Fortzugsgrenze (25 Jahre) für den wahlrechtsbegründenden dreimonatigen früheren Aufenthalt in Deutschland, als auch die Ausweitung um eine Ausnahmeregelung für Auslandsdeutsche angeordnet hat, die ohne solchen dreimonatigen Aufenthalt mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland vertraut und von ihnen betroffen sind (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN v. 11.12.2012, Bundestagsdrucksache 17/11820, Seite 4).

Wann eine mit einem dreimonatigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbare Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne der neuen Ausnahmeregelung in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BWG angenommen werden kann, ist in der Begründung zum Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 17/11820, Seite 5 f.), im amtlichen Merkblatt zu dem Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis (noch Anlage 2 zu § 18 Abs. 5 BWO) und in den hierzu ergangenen Anwendungshinweisen des Bundesministeriums des Innern und für Heimat erläutert. Danach sind zum Beispiel ein früherer, wenn auch länger als 25 Jahre zurück- liegender Wohnsitz in Deutschland, frühere, wenn auch nicht mindestens drei Monate dauernde Aufenthalte in Deutschland, eine berufliche Tätigkeit für deutsche Institutionen im Ausland, Einkünfte als Arbeitnehmer, Rentner oder Pensionär aus Deutschland, die Mitgliedschaft in deutschen Parteien, Verbänden oder sonstigen Organisationen, die am politischen Leben in Deutschland teilnehmen sowie eine Teilnahme an früheren Wahlen und Abstimmungen in Deutschland relevant für die Annahme einer Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland.

Bei der Europawahl gelten die im Wesentlichen gleichlautenden Bestimmungen des Europawahlgesetzes (EuWG) und der Europawahlordnung (EuWO). Bei Europawahlen erfüllt aber nicht nur ein Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland seit mindestens drei Monaten, sondern nach § 6 Absatz 1 Nr. 2 b EuWG auch ein Aufenthalt in einem der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Voraussetzungen des Wahlrechts. Nach § 6 Abs. 2 EuWG sind auch bei den Europawahlen die im sonstigen Ausland – also jenseits der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die bei Europawahlen nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 b EuWG wie ein Inlandswohnsitz behandelt werden – lebenden deutschen Staatsangehörigen wahlberechtigt. Wahlberechtigt sind also auch bei der Europawahl auf Antrag alle im Nicht-EU-Ausland lebenden deutschen Staatsangehörigen, die in den letzten 25 Jahren (und nach Vollendung ihres 14. Lebensjahres) einmal für mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland gelebt haben (§ 6 Abs. 2 EuWG i.V.m. § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BWG) oder aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben (§ 6 Abs. 2 EuWG i.V.m. § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BWG).

II.) Verfahren zur Wahlteilnahme der Auslandsdeutschen

Während alle am 42. Tag vor der Wahl in der Bundesrepublik Deutschland bei einer Meldebehörde gemeldeten Wahlberechtigten nach § 16 Abs. 1 der Bundeswahlordnung (BWO) von Amts wegen an dem Ort, wo sie gemeldet sind, in das gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 BWG von der örtlichen Gemeindebehörde für den Wahlbezirk ihres Wohnsitzes geführte Wählerverzeichnis eingetragen werden, sind im Ausland wohnhafte Deutsche nach § 16 Abs. 2 Nr. 2 BWO auf Antrag in das Wählerverzeichnis der Gemeinde einzutragen, in der sie vor ihrem Fortzug zuletzt gemeldet waren (§ 17 Abs. 2 Nr. 5 BWO). Denn anders als bei den Wahlberechtigten in Deutschland ergibt sich bei Deutschen mit

Wohnsitz im Ausland ihre Wahlberechtigung nicht aus den Melderegistern, da es für Personen, die nicht in der Bundesrepublik Deutschland leben, keine Meldepflicht und keine Melderegister gibt. Da Auslandsdeutsche nicht wie die in Deutschland lebenden Bürgerinnen und Bürger den Meldebehörden bekannt sind und darum nicht aufgrund der Melderegister in die Wählerregister eingetragen werden können, müssen sie auf Antrag in die vor jeder Wahl neu angelegten Wählerverzeichnisse eingetragen werden.

Wahlberechtigte im Ausland müssen wie in der Bundesrepublik Deutschland wohnhafte Wahlberechtigte zu jeder Wahl neu in das Wählerverzeichnis eingetragen werden, weil sich in der Zwischenzeit zur letzten Wahl die Erfüllung der Wahlrechtsvoraussetzungen (durch Wahlrechtsverlust, Tod, Wohnsitznahme in einer anderen Gemeinde in Deutschland) oder die persönlichen Daten (Name, Anschrift) der wahlberechtigten Person geändert haben können. Bei in der Bundesrepublik Deutschland wohnhaften Personen kann die Eintragung in das Wählerverzeichnis jeweils automatisch aus den fortlaufend aktualisierten Melderegistern erfolgen. Deutsche Wahlberechtigte im Ausland unterliegen nicht der Meldepflicht bezüglich der deutschen Melderegister und sind in den deutschen Melderegistern nicht erfasst. Ihre Eintragung in das jeweilige Wählerverzeichnis kann daher nicht von Amts wegen im automatisierten Verfahren aus den Melderegistern erfolgen.

Der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ist mithilfe des Antragsformulars nach Anlage 2 zu § 18 Abs. 5 BWO zu stellen. Das Antragsformular ist bei den deutschen Vertretungen im Ausland, vom Bundeswahlleiter und von den Gemeindebehörden in Deutschland - jeweils auch online - erhältlich. Der Antrag mit Versicherung an Eides statt muss persönlich und handschriftlich unterschrieben sein (§ 18 Abs. 1 Satz 3 BWO, § 54 Abs. 2 BWG). Durch die Versicherung an Eides statt, die gegenüber der nach § 87 Abs. 2 BWO zur Annahme zuständigen Gemeindebehörde erklärt wird und darum bei falschen Angaben nach § 156 des Strafgesetzbuchs strafbewehrt ist, wird nach § 18 Abs. 5 Satz 1 BWO der Nachweis der das Wahlrecht begründenden Angaben erbracht.

Der Antrag ist gemäß § 18 Abs. 1 BWO spätestens bis zum 21. Tag vor der Wahl bei der zuständigen Gemeindebehörde zu stellen. Dieser Antrag kann aber bereits lange vor der Wahl gestellt werden, was insbesondere bei längeren Postlaufzeiten zwischen Deutschland und dem jeweiligen Gastland ratsam und angezeigt ist, damit Zeit für die Prüfung durch die Gemeindebehörde, die Versendung der Wahlunterlagen an die Adresse im Ausland und die Rücksendung des Wahlbriefs nach Deutschland bleibt. Für die rechtzeitige Stellung des Antrags auf Eintragung in das Wählerverzeichnis und die rechtzeitige Rücksendung der ausgefüllten Briefwahlunterlagen an das Wahlamt der jeweiligen Fortzugsgemeinde in Deutschland (Eingang spätestens am Wahltag bis 18 Uhr) bleiben die Wahlberechtigten verantwortlich, die vom Ausland aus an Wahlen in Deutschland teilnehmen (vergleiche die vom Deutschen Bundestag angenommene Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses vom 30.11.2006 auf Bundestagsdrucksache 16/3600, Anlage 18 und vom 19.06.1991 auf Bundestagsdrucksache 12/1002, Anlagen 42 und 61).

Um die Wahlteilnahme der Auslandsdeutschen zu fördern, machen die diplomatischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland gemäß § 20 Abs. 2 BWO unverzüglich nach der Bestimmung des Wahltages gemäß § 16 BWG durch den Bundespräsidenten, die für die letzte Bundestagswahl am 26.09.2021 bereits am 08.12.2020 erfolgte (vergleiche Bundesgesetzblatt Teil I vom 14.12.2020, S. 2769), öffentlich bekannt, unter welchen Voraussetzungen im Ausland lebende Deutsche an der Wahl teilnehmen können und wie sie die Eintragung in das Wählerverzeichnis beantragen können. Dies geschieht in überregionalen Tages- und Wochenzeitungen des Gastlandes sowie über das Internet auf den Internetseiten des Bundeswahlleiters und der Botschaften. Zusätzlich erfolgt sie über das Benachrichtigungssystem für Deutsche im Ausland ELEFTAND, sofern die deutschen Bürgerinnen und Bürger im Ausland bei der Anmeldung in diesem System um Informationen zu den Wahlen gebeten haben. Dabei werden die im Ausland lebenden Wahlberechtigten auf die Ratsamkeit einer frühzeitigen Stellung des Antrags auf Eintragung in das Wählerregister der Gemeinde des letzten Wohnsitzes in Deutschland hingewiesen. Wenn diese in einem Land mit besonders langen Postlaufzeiten nach Deutschland leben, sollten sie den Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis auf jeden Fall möglichst frühzeitig stellen. Die Auslandsvertretungen in Ländern mit besonders langen oder unzuverlässigen Postwegen bieten für den Versand der Briefwahlunterlagen durch die Wahlämter in das Ausland und für die Rücksendung der Wahlbriefe der Wahlberechtigten aus dem Ausland nach Deutschland die Benutzung des Kurierdienstes des Auswärtigen Amtes an. Eine Liste der deutschen Auslandsvertretungen, die bei der Bundestagswahl 2017 die Mitnutzung der amtlichen Kurierwege ermöglichen, ist auf der Homepage des Bundeswahlleiters und der Auslandsvertretungen einsehbar.

Um die Wahlteilnahme der Auslandsdeutschen zu erleichtern wurde der zur Versendung der Briefwahlunterlagen an die Wahlberechtigten im Ausland und zur Rücksendung der Wahlbriefe durch die Wahlberechtigten an die Gemeindebehörden in Deutschland zur Verfügung stehende Zeitraum mit der 11. BWO-Änderungsverordnung vom 24.03.2017 (BGBl I, S. 585) verlängert und zugleich durch die technische Sicherstellung der Maschinenlesbarkeit die Zustellung der zurückkommenden Wahlbriefe an die Wahlämter der Gemeinden beschleunigt. Diese Regelungen wurden durch die 6. EuWO-Änderungsverordnung vom 16.05.2018 (BGBl. I S. 570) auch für die Europawahlen übernommen. Mit dem für die Beförderung der Wahlbriefe nach § 36 Absatz 4 BWG öffentlich bekannt gemachten Postunternehmen wurde zudem für die vergangenen Bundestagswahlen und Europawahlen jeweils vertraglich eine individuelle Sonntagszustellung an die Wahlämter vereinbart, um die Zustellung der am Wahltag eingehenden Wahlbriefe sicherzustellen.

Wenn die Eintragung des Wahlberechtigten in das Wählerverzeichnis rechtzeitig beantragt wurde und erfolgt ist, ist den Gemeindebehörden die Versendung der Briefwahlunterlagen nach Zulassung der Wahlvorschläge und Druck der Stimmzettel (nach § 26 Abs. 1 und § 28 Abs. 1 BWG ab dem 58., bei der Zurückweisung von Wahlvorschlägen nach Ablauf der Beschwerdefristen der § 26 Abs. 2 Satz 1 und § 28 Abs. 2 Satz 1 BWG am 55. Tag vor der Wahl beziehungsweise im Fall von Beschwerdeverfahren gegen die die Nichtzulassung von Wahlkreisbewerbern oder Landeslisten an einen der Landeswahlausschüsse beziehungsweise an dem Bundeswahlausschuss gemäß § 26 Abs. 2 Satz 5 beziehungsweise § 28 Abs. 2 Satz 5 BWG nach dem 52. Tag vor der Wahl), also rund 7 bis 8 Wochen vor der Wahl möglich. Bei frühzeitiger Beantragung der Briefwahlunterlagen und rechtzeitiger Versendung unter der gebotenen Nutzung prioritärer Versendungsformen, wo nötig des Kurierdienstes des Auswärtigen Dienstes, ist die Übersendung der Briefwahlunterlagen durch die Gemeinden an die angegebene Adresse des Wahlberechtigten im Ausland und die Rücksendung der Wahlbriefe mit Wahlschein und Stimmzettel nach Deutschland

auch aus dem fernen Ausland möglich. Beides setzt aber eine frühzeitige Beantragung durch die sich im Ausland aufhaltenden Wahlberechtigten voraus, die möglichst lange vor der Wahl, spätestens nach den Veröffentlichungen über den Wahltag und die Modalitäten der Wahlteilnahme ein halbes Jahr vor der Wahl erfolgen sollte.

III.) Probleme und Änderungsvorschläge

Infolge des neuen Wahlrechts der Auslandsdeutschen ist die Zahl der Eintragungen von im Ausland wohnhaften Deutschen gestiegen (auf 67.057 bzw. 112.989 bei den Bundestagswahlen 2013 und 2017 gegenüber 54.808 bzw. 65.731 bei den Bundestagswahlen 2005 und 2008). Diese Zahlen können allerdings nicht ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Auslandsdeutschen gesetzt oder mit der Wahlbeteiligung der in der Bundesrepublik Deutschland wohnhaften Staatsangehörigen verglichen werden, da die Gesamtzahl der im Ausland lebenden Deutschen nicht bekannt ist. Deutsche im Ausland unterliegen nicht der Meldepflicht nach dem deutschen Melderecht und sind in den Melderegistern nicht erfasst. Die Gruppe der im Ausland wohnhaften deutschen Staatsangehörigen ist zudem sehr heterogen und umfasst sowohl Gruppen, die aus beruflichen Gründen oder durch die modernen Lebensumstände außerhalb Deutschlands (z.B. als Grenzpendler in den Nachbarstaaten) wohnhaft aber mit den politischen Verhältnissen Deutschland eng vertraut sind, als auch Auswanderer, die an den politischen Verhältnissen im Auswanderungsland nicht mehr interessiert sind oder nach Auswanderung der Eltern oder Großeltern die deutsche Staatsangehörigkeit im Ausland durch Geburtserwerb erworben haben.

Im Zusammenhang mit den Bundeswahlen kommt es bei den Wahlorganen des Bundes und der Länder und in Eingaben und Petitionsverfahren zu Beschwerden in konkreten Fällen und zu Änderungsvorschlägen von Einzelpersonen und Verbänden. Diese richten sich sowohl gegen die grundsätzliche Ausgestaltung des Wahlrechts der im Ausland lebenden deutschen Staatsangehörigen, als auch gegen die Durchführung im Einzelfall. Dabei sind häufig die Umstände des konkreten Falles nicht sicher nachzuvollziehen (z.B. keine Angaben zum Zeitpunkt der Antragstellung bei Beschwerden, dass die Briefwahlunterlagen nicht rechtzeitig angekommen sind und nicht gewählt werden konnte) oder die Beschwerden beruhen auf unzutreffenden Vorstellungen über das Wahlrecht (z.B., für die Wahlteilnahme wären auch bei früherem Wohnsitz in Deutschland zusätzliche Nachweise erforderlich; die Wahlteilnahme bei Auslandswohnsitz sei nur für 25 Jahre möglich). Nachfolgend werden einige häufig anzutreffende Vorschläge zur Veränderung des Wahlrechts oder des Verfahrens der Wahlteilnahme von Auslandsdeutschen dargestellt:

1. Automatische Eintragung in die Wählerverzeichnisse ohne Antragsersfordernis

Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten wäre natürlich eine automatische Eintragung auch der Auslandsdeutschen in die Wählerregister in Deutschland begrüßenswert. Allerdings unterliegen Auslandsdeutsche nicht wie in der Bundesrepublik Deutschland wohnhafte Deutsche der Meldepflicht und die wahlrechtsbegründenden Tatsachen ergeben sich bei ihnen darum nicht aus den Melderegistern. Dieser Umstand ist nicht aufhebbar, denn deutsche Staatsangehörige können im Ausland keiner Meldepflicht unterworfen werden. Erfahrungen mit freiwilligen Angaben haben ergeben, dass diese von im Ausland wohnhaften Staatsangehörigen in der Regel nicht aktualisiert werden (z.B. bei Namens-, Wohnsitzwechsel, Tod) und dadurch die Gefahr der Übersendung von Wahlunterlagen an nicht existierende Personen und Adressen und die Gefahr

mehrfacher Wahlteilnahme (z.B. bei Rückkehr und Wohnsitznahme in einer anderen Gemeinde) begründet würde.

2. Frühere Versendung der Briefwahlunterlagen; Versendung für künftige Wahlen

Eine frühere Versendung der Briefwahlunterlagen an die Wahlberechtigten im Ausland ist deswegen nicht möglich, weil die Wahlunterlagen den jeweiligen amtlichen Stimmzettel enthalten müssen und dieser erst nach endgültiger Entscheidung über die Zulassung der Kandidaten in den Wahlkreisen und der Landeslisten in den Ländern gedruckt und versandt werden kann. Diese Zeitpunkte wurden 2017 im Wahlablauf auf den 58./ 55. bzw. bei Beschwerdeverfahren auf den 52. Tag vor der Wahl vorgezogen, um dadurch mehr Zeit für die Durchführung der Briefwahl zu schaffen. Eine weitere Vorverlegung der Stichtage für die Entscheidung über die Zulassung der Kreiswahlvorschläge und Landeslisten würde eine weitere Vorverlegung der Abschlussfrist für die Einreichung der Wahlvorschläge durch die Wahlvorschlagsträger und eine Vorverlegung des Zeitraums für die Nominierung der Wahlbewerber und die Einreichung der Landeslisten bedeuten (derzeit nach § 19 BWG spätestens am 69. Tag, also 2 ½ Monate vor der Wahl). Ein zu weit vom Wahltag entferntes Nominierungsverfahren kann eine organisatorische Zugangshürde für kleine Parteien und andere Kreiswahlvorschläge von Wählergruppen (§ 20 Abs. 3 BWG) darstellen. Eine zu frühe Wahlbewerberaufstellung und Wahlvorschlagseinreichung kann dazu führen, dass Wahlvorschläge lange vor der Wahl beschlossen werden müssen und bis zur Wahl nicht mehr der aktuellen Präferenz der Wahlvorschlagsträger entsprechen.

Auch eine Versendung von Wahlunterlagen für zukünftige Wahlen („auf Vorrat“) ist bei Auslandsdeutschen – wie auch bei in Deutschland wohnhaften Wahlberechtigten – nicht möglich, weil die Wahlunterlagen die Stimmzettel der jeweiligen Wahl enthalten müssen und diese erst nach Einreichung und Zulassung der Wahlvorschläge für die jeweilige Bundestagswahl und Abschluss etwaiger Beschwerdeverfahren feststehen und gedruckt werden können. Daher können die Wahlunterlagen zur Briefwahl für Briefwähler im Inland und Ausland jeweils erst nach dem 58. Tag vor der Wahl, bei Zurückweisung von Wahlvorschlägen erst nach Ablauf der Beschwerdefristen gegen die Entscheidungen der Kreis- und Landeswahlausschüsse über Zulassung der Wahlvorschläge am 55. Tag vor der Wahl (§ 26 Abs. 2 Satz 1 und § 28 Abs. 2 Satz 1 BWG) und bei Beschwerden gegen diese Entscheidungen erst nach den Entscheidungen der Beschwerdeinstanzen am 52. Tag vor der Wahl (§ 26 Abs. 2 Satz 5 und § 28 Abs. 2 Satz 5 BWG) versandt werden. Zudem ist das künftige Vorliegen der Wahlrechtsvoraussetzungen für die Wahl aus dem Ausland im Vorhinein nicht bekannt. Bei zwischenzeitlicher Rückkehr nach Deutschland entfielen das aus § 12 Abs. 2 BWG begründete Wahlrecht und der Rückkehrer wäre am neuen Wohnsitz wahlberechtigt, was die Gefahr einer doppelten Wahlteilnahme verursachen würde.

Auch eine Versendung von Antragsformularen für die Eintragung in das Wählerverzeichnis für künftige Wahlen ist unter praktischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll, weil künftige Daten und Rechtsänderungen im Vorhinein nicht bekannt sind und die jeweils aktuellen Formulare für den Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis für jede Bundestags- und Europawahl bei den Gemeinden und auf den Webseiten der Auslandsvertretungen und des Bundeswahlleiters abrufbar sind (URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/mitteilungen/bundestagswahlen/2021/20210121-formular-auslandsdeutsche.html>).

3. Voraussetzungsloses Wahlrecht von Auslandsdeutschen

Das deutsche Wahlrecht war traditionell an die Ansässigkeit im Wahlgebiet geknüpft und hat bis 1985 nur für diejenigen Auslandsdeutschen eine Ausnahme gemacht, die als Beamte, Soldaten, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst auf Anordnung ihres Dienstherrn außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebten, unter Einbeziehung der Angehörigen ihres Hausstandes. Durch das 7. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 08.03.1985 (BGBl. I S. 521) ist erstmals auch anderen im Ausland lebenden Deutschen das Recht eingeräumt worden, an einer Bundestagswahl teilzunehmen. Für außerhalb der Mitgliedstaaten des Europarates lebende Auslandsdeutsche wurde dieses Recht erst auf 10 Jahre und mit dem 14. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 20.04.1998 (BGBl. I S. 706) auf 25 Jahre nach Fortzug begrenzt. Der Gesetzgeber ließ sich dabei von der Erwägung leiten, dass Auslandsdeutschen so lange die Teilnahme an Bundestagswahlen gestattet werden könne, als eine informierte Mitwirkung am politischen Willens- und Meinungsbildungsprozess in der Bundesrepublik Deutschland noch gewährleistet erscheine und sie daher noch als Aktivbürger qualifiziert werden könnten (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf für ein 6. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes auf Bundestagsdrucksache 9/1913). Die Privilegierung der in den Mitgliedstaaten des Europarates lebenden Auslandsdeutschen und die Begrenzung auf 25 Jahre wurde durch das Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17.03.2008 (BGBl. I S. 394) beseitigt, da sich nach Auffassung des Gesetzgebers unter anderem aufgrund der Entwicklung moderner Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten eine Differenzierung zwischen Auslandsdeutschen inner- und außerhalb der Mitgliedstaaten des Europarates nicht mehr aufrechterhalten ließ. Der zeitweilige Wegfall der bis 2008 geltenden Fortzugsfrist von 25 Jahren ist vom Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 04.07.2012 (BVerfGE 132, 39 [54 ff.]) wieder aufgehoben worden.

Der Gesetzgeber hat stets an dem Erfordernis eines dem Fortzug vorausgegangenen dreimonatigen gewöhnlichen Aufenthalts im Bundesgebiet nach dem 23.05.1949 festgehalten (vgl. Beschlussempfehlung und den Bericht des Innenausschusses zum Entwurf eines 14. Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, Bundestagsdrucksache 13/9686, der darauf abstellt, dass ein besonderer Bezug zum Bundesgebiet gegeben sein müsse). Hintergrund ist der Umstand, dass die Staatsangehörigkeit grundsätzlich durch Abstammung von einem deutschen Elternteil vermittelt wird und so auch Personen, die im Ausland geboren wurden, die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Darum würde der Verzicht auf das Erfordernis eines mindestens dreimonatigen Aufenthalts in Deutschland zur Wahlberechtigung einer Vielzahl von Personen führen, die von der deutschen Staatsangehörigkeit abgesehen keinerlei Bezug zu Deutschland haben. Diese langjährige Bewertung des Gesetzgebers hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 04.07.2012 ausdrücklich bestätigt (BVerfGE 132, 39 [54]).

Eine Wahlteilnahme nur aufgrund der deutschen Staatsangehörigkeit ohne gesetzliche Vermutung oder eine Darlegung einer Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland wäre nicht möglich. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 132, 39 [53]) hat insofern festgestellt: „Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl streitet zwar für eine Teilnahme aller Deutschen im Sinne des Grundgesetzes an den Wahlen zum Deutschen Bundestag. Bei Auslandsdeutschen, die sich nicht oder keinen nennenswerten Zeitraum in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben, gerät dieser Grundsatz jedoch in ein Spannungsverhältnis zur Kommunikationsfunktion der Wahl. Danach ist die Möglichkeit, eine reflektierte Wahlentscheidung zu treffen, für die Wahlteilnahme unabdingbar. Hieran fehlt es bei mangelnder Vertrautheit mit den Verhältnissen in Deutschland.“

4. Katalog von Regelbeispielen statt Mindestaufenthalt und Ausnahmetatbestand

Von manchen Auslandsdeutschen und Verbänden wird gefordert, anstatt des seit dem 21. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 27.04.2013 (BGBl. I S. 962) gewählten Regelungsmodells einer gesetzlichen Vermutung der Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland nach einem (kurz bemessenen) Mindestaufenthalt in Deutschland in den letzten 25 Jahren mit der Möglichkeit der Darlegung des Bestehens einer vergleichbaren Vertrautheit und Betroffenheit auch jenseits der gesetzlichen Vermutung (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN v. 11.12.2012, Bundestagsdrucksache 17/11820, Seite 5) zu einem Regelungsmodell wie vor 1985 zurückzukehren, das bestimmten tatbestandlich umschriebenen Berufsgruppen (z.B. deutschen Diplomaten, Beschäftigten internationaler Organisationen) unabhängig von der Darlegung oder durch einen Mindestaufenthalt in Deutschland begründeten Vermutung der Vertrautheit mit und Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland das Wahlrecht bei Bundeswahlen zuerkennt.

Eine solche Gestaltung des Wahlrechts der Auslandsdeutschen würde aus heutiger Sicht nicht mehr der Wahlgleichheit und der politischen Gleichheit der Staatsbürger nach den vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung von 2012 (BVerfGE 132, 39 [54 f.]) dargelegten Kriterien entsprechen, weil einerseits Personen, deren Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland mangels eigener aktueller Erfahrungen nicht gesetzlich vermutet werden kann, das Wahlrecht zuerkannt würde und andererseits Personen, die nicht unter eine tatbestandlichen Privilegierungen fallen, aber dennoch mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland vertraut und von ihnen betroffen sind, ohne hinreichende Rechtfertigung das Wahlrecht vorenthalten würde. Damit wäre die Gefahr begründet, dass Tatbestandskataloge, die niemals alle in der Wirklichkeit auftretenden Sachverhalte erfassen können, in Bezug auf bestimmte Konstellationen zu kurz greifen und gleichzeitig andere Sachverhalte ungerechtfertigt privilegieren und damit eine ungerechtfertigte Beschränkung der Wahlgleichheit darstellen würden.

5. Urnenwahl in den deutschen Auslandsvertretungen

Abgesehen davon, dass die Durchführung deutscher Wahlen im Wege der Urnenwahl in auswärtigen Staaten jeweils die Genehmigung aller betroffenen auswärtigen Staaten bezüglich der Durchführung deutscher Hoheitsakte auf fremdem Hoheitsgebiet voraussetzen und im Fall der teilweisen Verweigerung zu Gleichbehandlungsproblemen unter vergleichbaren Wählergruppen führen würde, wäre eine Durchführung von Urnenwahlen in den deutschen Auslandsvertretungen mit dem deutschen Wahlsystem und Wahlrecht nicht zu vereinbaren. Denn außerhalb der Wahllokale in den Wahlkreisen sind weder die für die 299 Wahlkreise jeweils unterschiedlichen Stimmzettel, noch die Wählerregister der circa 80.000 Wahlbezirke in Deutschland auf dem bis zum Wahltag von den Gemeindebehörden fortgeschriebenen Stand zur Verifizierung des Wahlrechts vorhanden. Außerhalb des Wahlbezirks könnten nicht durch Stimmabgabevermerk im Wählerregister Mehrfachwahlen verhindert werden. Schließlich würde die Durchführung der Wahl durch unabhängige Wahlorgane und ehrenamtliche, von den konkurrierenden Parteien vorgeschlagene Mitglieder der Wahlvorstände (§ 9 Absatz 2 BWG) und die Öffentlichkeit aller Teile der Wahlhandlung für jedermann (§ 31 BWG) als zentrale Sicherungen des deutschen Wahlrechts gegen Wahlmanipulation bei einer Wahldurchführung außerhalb des Wahlgebiets (§ 2 Absatz 1 BWG) in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt.

Zudem könnte bei geringem Wähleraufkommen und bei Übermittlung der auf die Wahlvorschläge in den Wahlkreisen entfallenden Stimmenzahlen einzelne Stimmzettel und die Stimmabgabe darauf einzelnen Wahlberechtigten zugeordnet und dadurch der verfassungsrechtliche Wahlgrundsatz der Geheimheit der Wahl (Artikel 38 Abs. 1 GG) verletzt werden.

Da wegen des verfassungsrechtlichen Wahlgrundsatzes der Wahlgleichheit alle Wahlkreise ungefähr gleich viele Wahlberechtigte umfassen müssen (BVerfGE 130, 212, 225)], kommt angesichts der unbekanntenen Wählerzahlen und der Nichtregistrierung der Auslandsdeutschen auch die Bildung von „Auslandswahlkreisen“ nicht in Frage (vergleiche auch die Begründung zur Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags, lfd. Nr. 35 der Sammelübersicht 18/452, Bundestagsdrucksache 18/12809, der der Deutsche Bundestag am 29. Juni 2017 gefolgt ist).

6. Elektronische Wahlrechtsausübung (Online-Wahlen)

Einer elektronischen Wahlrechtsausübung stehen erhebliche verfassungsrechtliche und tatsächliche Risiken entgegen. Nach dem Bundeswahlgesetz findet die Bundestagswahl als Urnenwahl oder per Briefwahl statt. Mit Urteil vom 03.03.2009 (BVerfGE 123, 39 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht die frühere Wahlgeräteverordnung für mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Artikel 38 i.V.m. Artikel 20 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes (GG) unvereinbar erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei festgestellt, dass die Kontrolle des Wahlverfahrens eine Angelegenheit und Aufgabe der Bürger sei und jeder Bürger die zentralen Schritte der Wahl ohne besondere technische Vorkenntnisse nachvollziehen und verstehen können muss. Ein Wahlverfahren, in dem der Wähler nicht zuverlässig nachvollziehen kann, ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen wird, und wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt werden, ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts unzulässig. Es reicht danach insbesondere nicht aus, wenn der Wähler darauf verwiesen ist, ohne die Möglichkeit eigener Einsicht auf die Funktionsfähigkeit des Systems zu vertrauen. Danach kommen Online-Wahlen nach gegenwärtigem Stand der Technik erst Recht nicht in Betracht, da internetbasierte Wahlverfahren nicht in der Lage sind, den oben dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben der Öffentlichkeit der Wahl zu genügen. Weitere Probleme bestehen hinsichtlich der mangelnden Sicherheit des Internets sowie der dauerhaften Wahrung des Wahlgeheimnisses. Daher sind Online-Wahlen in Deutschland nach derzeitiger Rechts- und Tatsachenlage nicht möglich.

Vor der Europawahl 2019 hat zudem die EU-Kommission in ihrer Mitteilung „Faire und freie Europawahlen gewährleisten“ vom 12. 09.2018 (COM (2018) 637) und in ihrer Empfehlung zu Wahlkooperationsnetzwerken, Online-Transparenz, Schutz vor Cybersicherheitsvorfällen und Bekämpfung von Desinformationskampagnen vom 21.09.2018 (C(2018) 5949) auf ein verändertes Sicherheitsumfeld und wachsende Bedrohungen unserer Demokratien durch hybride Angriffe auf Wahlvorrichtungen, Informationssysteme und das Internet durch Drittstaaten hingewiesen („Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Stärkung der Resilienz und Ausbau der Kapazitäten zur Abwehr hybrider Bedrohungen“ (JOIN(2018) 16). Diese Sicherheitsaspekte bestehen – verschärft durch die aktuelle Konfliktsituation in Europa – fort. Bei der Bundestagswahl 2021 wurde in den Bedrohungsanalysen der Wahlorgane und Sicherheitsbehörden wiederholt auf das geringere Gefährdungspotential der deutschen Wahlen gerade wegen ihres analogen, nicht-digitalen Charakters hingewiesen.

Jenseits der rechtlichen und Sicherheits-Bedenken gegenüber elektronischen und internetbasierten Wahlsystemen hat das etablierte und vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 134, 25) als verfassungsrechtlich zulässig bestätigte gegenwärtige System der Briefwahl den Vorteil, für den Bürger eine niedrige technische Zugangsschwelle aufzuweisen, was dem egalitären Charakter der Demokratie und dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl in besonderer Weise entspricht, und gegenüber den finanziellen Aufwendungen, die für ein sicheres E-Voting-System erforderlich würden, erheblich kostengünstiger zu sein.

7. Digitalisierung der Antragstellung

Eine Digitalisierung bei der Antragstellung zu Verkürzung der Postlaufzeiten bei der Antragstellung insbesondere bei Auslandsdeutschen in Ländern mit schlechter Postverbindung nach Deutschland ist von der Bundesregierung sowohl in Hinblick auf die Europawahl 2019, als auch für die Bundestagswahl 2021 angestrebt worden. Die entsprechenden Pläne konnten jedoch bisher nicht realisiert werden, weil ein sicherer Übertragungsweg mit der verfügbaren Technik nach der Begutachtung durch das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnologie nicht zur Verfügung stand. Der Bundeswahlleiter arbeitet derzeit daran, bis zur Europawahl 2024 eine die Sicherheitsanforderungen erfüllende Plattform für den Informationsaustausch zu entwickeln.

Zu beachten ist dabei, dass eine digitale Beantragung der Eintragung in das Wählerregister aus dem Ausland im Interesse der Integrität der Bundeswahlen keine geringeren Sicherheitsstandards und Überprüfungsmöglichkeiten der Wahlberechtigung als das bisherige Verfahren der Eintragung von im Ausland wohnhaften Wahlberechtigten im Hinblick auf die Verhinderung von unzulässiger Mehrfachwahl von Wahlberechtigten und von unberechtigter Wahlteilnahme von nicht Wahlberechtigten bieten darf.