



Bundesministerium  
des Innern  
und für Heimat

**Deutscher Bundestag**

Kommission zur Reform des Wahlrechts  
und zur Modernisierung des Parlamentsarbeit

**Kommissionsdrucksache**

20(31)059

TOP 2 10.11.2022

16.12.2022

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

**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, ~~15~~ 16. Dezember 2022

Sehr geehrte Frau Kollegin,  
sehr geehrte Herr Kollege,

in der 14. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit am 10. November 2022 hat sich die Reformkommission mit Fragen der Durchführung von Wahlen befasst.

In der Sitzung wurde das BMI unter anderem zu den Anregungen des Bundeswahlleiters in einem Schreiben an die Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 12. November 2021 um Stellungnahme gebeten. Das BMI hat in der Sitzung schriftliche Stellungnahme zugesagt. Das Schreiben des Bundeswahlleiters vom 12. November 2021 war seinerzeit dem BMI nicht zur Kenntnis gegeben worden und wurde dem BMI vom Sekretariat der Kommission am 11. November 2022 zur Verfügung gestellt.

Anliegend übermittle ich die Stellungnahmen des BMI zu der sich auf das Schreiben des Bundeswahlleiters beziehenden Frage des Abgeordneten Hartmann und der weiteren Frage des Abgeordneten Hofmann an das BMI in der 14. Sitzung vom 10. November 2022.

Mit freundlichen Grüßen

Mahmut Özdemir

### I. Zur Frage des Abgeordneten Hartmann:

Zu den Anregungen des Bundeswahlleiters zur Novellierung des Bundestagswahlrechts in seinem Schreiben an die Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 12. November 2021 wird wie folgt Stellung genommen :

#### 1. Abschaffung der Möglichkeit der Anrufung des Bundeswahlausschusses im Mängelbeseitigungsverfahren bei Zulassung von Parteien (§ 18 Abs. 3 Satz 6 BWG)

Bei der Beteiligungsanzeige von Parteien für die Bundestagswahl nach § 18 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG) wirkt der Bundeswahlleiter nach § 18 Abs. 3 BWG auf die Behebung von Mängeln hin, bevor der Bundeswahlausschuss nach § 18 Abs. 4 BWG über die Zulassung als Partei für die Wahl entscheidet. Gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren kann der Vorstand einer betroffenen Partei nach § 18 Abs. 3 Satz 6 BWG den Bundeswahlausschuss anrufen. Hiergegen wendet sich der Bundeswahlleiter, weil diese Beschwerdemöglichkeit eine zusätzliche Einberufung des Bundeswahlausschusses erfordere und zur Obstruktion missbraucht werden könnte. Er schlägt ein vereinfachtes schriftliches Verfahren vor.

#### Bewertung:

Durch das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12.07.2012 (BGBl. I S. 1501) wurde die Nichtzulassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht nach § 18 Abs. 4a BWG / § 13 Nr. 3a BVerfGG gegen die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses über die Zulassung als Partei für die Wahl eingeführt. Seitdem ist die Anrufung des Bundeswahlausschusses nicht mehr der einzige Rechtsbehelf für Parteien außer der Wahlprüfung nach der Wahl (§ 49 BWG / § 1 WahlPrG). Daher könnte aus Rechtsschutzgründen auf die Anrufung des Bundeswahlausschusses nach § 18 Abs. 3 Satz 6 BWG verzichtet werden.

Andererseits dient die Möglichkeit der Anrufung des Bundeswahlausschusses gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren der Klärung der Anforderungen des Anzeigeverfahrens gegenüber den nach § 18 Abs. 2 BWG anzeigepflichtigen Parteien. Sie trägt damit zur Entlastung des Bundesverfassungsgerichts bei und bietet den Parteien die Möglichkeit einer Klärung der Anforderungen durch den Bundeswahlausschuss bevor die Anzeigefrist abgelaufen ist und damit bevor gemäß § 18 Abs. 3 Satz 5 BWG nach der Entscheidung des Bundeswahlausschusses eine Mängelbeseitigung ausgeschlossen ist.

Für eine Einschränkung der uneingeschränkten Möglichkeit der Anrufung des Bundeswahlausschusses gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren und für die Eröffnung eines schriftlichen Verfahrens im Rahmen des § 18 Abs. 3 Satz 6 BWG wäre wegen der Abweichung vom Grundsatz des § 10 Abs. 1 Satz 1 BWG („Die Wahlausschüsse verhandeln, beraten und

entscheiden in öffentlicher Sitzung.“) eine Änderung des Bundeswahlgesetzes erforderlich. Eine Einschränkung der Anrufung des Bundeswahlausschusses oder die Eröffnung eines schriftlichen Verfahrens des Bundeswahlausschusses könnte wegen des Widerspruchs zum Bundeswahlgesetz nicht durch Änderung der Bundeswahlordnung (BWO), die in § 5 BWO wie § 10 Abs. 1 Satz 1 BWG von einer öffentlichen Sitzung der Wahlausschüsse ausgeht, allein durch den Verordnungsgeber BMI erfolgen.

Eine Einschränkung der Anrufungsmöglichkeit (z.B. auf eine einmalige Anrufung) wäre angesichts der Rechtsschutzmöglichkeit des § 18 Abs. 4a BWG hiesigen Erachtens nicht aus rechtsstaatlichen Gründen abzulehnen. Die Einführung eines schriftlichen Verfahrens der Verhandlung des Bundeswahlausschusses müsste – zum Beispiel durch Veröffentlichung des Verfahrens – den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl beachten, der nicht nur in § 10 BWG, sondern auch verfassungsrechtlich in Artikel 38 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankert ist und der sich auf das gesamte Wahlverfahren einschließlich des Wahlvorschlagsverfahrens erstreckt (BVerfGE 123, 39 [68]; 121, 266 [291]). In beiden Fällen wäre die befürchtete Inanspruchnahme der Kapazitäten des Bundeswahlleiters durch solche Verfahren aber nicht beseitigt. Ob die befürchtete obstruktive Inanspruchnahme des Rechts zur Anrufung des Bundeswahlausschusses im Mängelbeseitigungsverfahren, der durch Konzentration aller Verfahren in einem Termin begegnet werden könnte, ein teilweises Abrücken vom Grundsatz der Verhandlung der Wahlausschüsse in öffentlicher Sitzung rechtfertigt, ist eine Frage der Einschätzung des Gefahrenpotentials dieser Konstellation und der rechtspolitischen Bewertung.

## 2. Veröffentlichung von Befragungen bei Briefwählern (§ 32 Abs. 2 BWG)

Prognosen der Wahlforschungsinstitute dürfen vor der Wahl veröffentlicht werden, die besonders verlässlichen Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe dagegen nicht vor 18.00 Uhr am Wahltag (§ 32 Abs. 2 BWG), weil diese den Wahlausgang sehr genau vorhersehen und dadurch die Wahlentscheidung beeinflussen können.

Der Bundeswahlleiter hatte nach einem Bericht in der Süddeutschen Zeitung vom 13.08.2021 (B. Herrmann, Das Kreuz mit dem Kreuz) gegenüber einem Sozialforschungsinstitut mit Schreiben vom 24.08.2021 darauf hingewiesen, dass nach § 32 Abs. 2 BWG die Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit unzulässig sei und mit Geldbuße von bis zu 50.000 Euro geahndet werden könne sowie dass dies seiner Ansicht nach auch gelte, wenn die Stimmabgabe bereits vor dem Wahltag per Briefwahl erfolgt ist. Sobald aufgrund der Fragestellung bekannt sei, dass der oder die Befragte seine/ihre Stimme bereits per Briefwahl abgegeben hat, dürften die Ergebnisse dieser Befragung nicht vor 18 Uhr am Wahltag

veröffentlicht werden, und zwar auch nicht in einer aggregierten Veröffentlichung mit Ergebnissen von Befragungen Wahlberechtigter, die ihre Stimme noch nicht abgegeben haben.

In dem von dem betroffenen Sozialforschungsinstitut angestregten Verfahren einstweiligen Rechtsschutzes hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden mit Beschluss vom 16.09.2021 vorläufig bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache festgestellt, dass es nicht gegen § 32 Abs. 2 BWG verstoße, wenn das Sozialforschungsinstitut vor dem Tag der Bundestagswahl Ergebnisse von Befragungen veröffentlicht, denen als aggregierter (nicht gesondert ausgewiesener) Bestandteil auch die Angaben von Briefwählern über ihre bereits getroffene Wahlentscheidung zugrunde liegen. Die hiergegen erhobene Beschwerde des Bundeswahlleiters hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof am 22.09.2021 zurückgewiesen. Eine Entscheidung in der Hauptsache steht nach hiesiger Kenntnis noch aus.

Bewertung:

Zwar ist die Begründung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs im Beschluss vom 22.09.2021 (8 B 1929/21), wonach bei der Briefwahl eine Stimmabgabe erst mit der Nichtzurückweisung des Wahlbriefs und dem Einwurf des Stimmzettelumschlags in die Wahlurne (§ 75 Abs. 1 BWO) erfolgt sei, weil § 39 Abs. 4 Satz 2 BWG anordne, dass bei Zurückweisung eines Wahlbriefs die Stimme als nicht abgegeben „gelte“, nicht unerheblichen Zweifeln ausgesetzt. Denn wenn die Stimmabgabe auch bei nicht zurückgewiesenen Briefwahlen erst mit dem Einwurf des Stimmzettelumschlags in die Wahlurne erfolgen würde, wäre sie im Fall einer Zurückweisung nach § 75 Abs. 2 BWO vor Einwurf in die Wahlurne ohnehin noch nicht abgegeben und § 39 Abs. 4 Satz 2 BWG müsste für den Fall der Zurückweisung nicht anordnen, dass sie als nicht abgegeben „gelte“. Im Gegenschluss lässt sich darum aus der bisherigen Regelung entnehmen, dass jenseits des § 75 Abs. 2 BWO die Stimmabgabe nicht erst mit Einwurf in die Wahlurne erfolgt. Zudem würde bei der Auslegung des Hessischen VGH der Tatbestand des § 32 Abs. 2 BWG („nach der Stimmabgabe“) bei *allen* Briefwählern vor dem Wahltag nicht erfüllt sein und darum auch eine gezielte Auswahl und gesonderte Veröffentlichung der Wahlentscheidungen von Briefwählern nicht unter das Veröffentlichungsverbot des § 32 Abs. 2 BWG fallen, was die Umgehung des § 32 Abs. 2 BWG über Briefwählerbefragungen eröffnete. Ob diese Auslegung im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes in der Hauptsache Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. Sofern die Annahme des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in der Begründung zum Beschluss vom 22.09.2021, § 32 Abs. 2 BWG sei auf Briefwähler nicht anwendbar, im Hauptsachverfahren Bestand haben sollte, bestünde gesetzgeberischer Handlungsbedarf, wenn das Regelungsziel des § 32 Abs. 2 BWG nicht aufgegeben werden soll.

Andererseits ist die extensive Auslegung des Tatbestands des § 32 Abs. 2 BWG durch den Bundeswahlleiter ebenfalls nicht unangreifbar. Danach soll nicht nur die Veröffentlichung der Ergebnisse von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe, sondern auch die Veröffentlichung von Wahlprognosen auf der Grundlage von Meinungsumfragen, bei denen auch die Meinungen einzelner Briefwählerinnen und Briefwähler in aggregierter Form, also als nicht gesondert ausgewiesener Bestandteil enthalten sind, nicht dem Schutzzweck der Norm entsprechen und unzulässig sein. Aus diesem Grund könnte auch eine Gesetzesänderung, die eine solche extensive Auslegung des geltenden Verbotstatbestands festschreiben würde, im Konflikt mit den auf Seiten der Meinungsforschungsinstitute streitenden Grundrechten aus Artikel 5 und 12 GG als unverhältnismäßig, weil zur Sicherung des zu schützenden Rechtsgutes (Entscheidungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler) nicht erforderlich erscheinen. Die weitere Klärung der Rechtslage durch die Gerichte sollte hier abgewartet werden.

### 3. Veröffentlichung von falschen Zahlen einer angeblichen Wählernachbefragung

Der Bundeswahlleiter regt an, wegen deren wählerbeeinflussenden Wirkung der Veröffentlichung von Wählernachbefragungen auch Veröffentlichungen *angeblicher* oder *vermeintlicher* Exit-Poll-Ergebnisse am Wahltag (gemeint sein dürfte angesichts der Position des Bundeswahlleiters zur Veröffentlichung von Briefwählerbefragungen: *vor Ablauf der Wahlzeit um 18 Uhr am Wahltag*) in den Tatbestand aufzunehmen (womit der Verbotstatbestand des § 32 Abs. 2 BWG und auch der Bußgeldtatbestand des § 49a Abs. 1 Nr. 2 BWG gemeint sein dürfte). Dem liegt ein Fall bei der Bundestagswahl 2021 zugrunde, in dem ein vom Bundeswahlleiter nach § 49 a Abs. 3 Nr. 2 BWG verhängtes Bußgeld vom Gericht aufgehoben wurde, weil sich die von einem Wahlbewerber vor Schließung der Wahllokale veröffentlichten angeblichen Exit-Poll-Ergebnisse später im gerichtlichen Verfahren nicht als Ergebnisse einer tatsächlichen Wählerbefragung darstellten.

#### Bewertung:

Nach der untergerichtlichen Rechtsprechung zu § 32 Abs. 2 und § 49a Abs. 1 Nr. 2 BWG scheint sich eine Pönalisierungslücke zwischen der durch die Veröffentlichung von authentischen Wählernachbefragungen möglichen Wahlbeeinflussung und der nach § 108a StGB strafbaren Wählertäuschung aufzutun, da letztere den Nachweis eines Täuschungsvorsatzes und eines Irrtums der Wähler über den Inhalt der Stimmabgabe voraussetzt. Die Ausweitung des Tatbestands von § 32 Abs. 2 und § 49a Abs. 1 Nr. 2 BWG auf Fälle einer Veröffentlichung nur scheinbarer Wählernachbefragungen, die tatsächlich nicht die Ergebnisse einer wirklichen Wählernachbefragung wiedergeben, wäre dann angemessen. In Hinblick auf den

Schutz der Entscheidungsbildung der Wahlberechtigten erscheint die fehlerhafte Erweckung des Scheins von Ergebnissen einer Wählernachbefragung nicht weniger bußgeldwürdig als die vorzeitige Veröffentlichung tatsächlicher Ergebnisse einer Wählernachbefragung. Würde weiterhin nur die vorzeitige Veröffentlichung der Ergebnisse einer tatsächlichen Wählernachbefragung erfasst, wäre es einfach, das Verbot und den Bußgeldtatbestand durch die Veränderung von Daten der Wählernachbefragung zu umgehen, was den Gesetzeszweck gefährden würde.

4. Abgabe der eidesstattlichen Versicherung des Wahlvorschlagsträgers durch eine vom Parteitag bestellte Ersatzperson (§ 18 Abs. 4 Nr. 3a BWO)

Nach Anlage 18 zu § 34 Abs. 5 Nr. 3 a) BWO und nach Anlage 24 zu § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO muss die Versicherung an Eides statt zu einem Wahlvorschlag neben dem Versammlungsleiter von zwei von der Vertreterversammlung nach § 21 Abs. 6 Satz 2 BWG bestimmten Teilnehmern unterschrieben werden. Wenn einer dieser von der Versammlung bestimmten Teilnehmer die eidesstaatliche Versicherung nicht unterschreibt oder nicht unterschreiben kann, kann ein gültiger Wahlvorschlag nicht eingereicht werden und ein ohne die eidesstattliche Versicherung eingereicherter Wahlvorschlag müsste vom Bundeswahlausschuss zurückgewiesen werden.

Bewertung:

Der Vorschlag, die Bestimmung von Ersatzpersonen durch die Versammlung zu ermöglichen, erscheint zweckdienlich und widerspricht nicht der gesetzlichen Vorgabe in § 21 Abs. 6 Satz 2 BWG, wonach für einen gültigen Wahlvorschlag zwei von der Versammlung bestimmte Teilnehmer die eidesstattliche Versicherung unterzeichnen müssen. Da der Vorschlag darum durch eine Regelung in der Bundeswahlordnung umgesetzt werden kann, ist eine Befassung des Gesetzgebers nicht erforderlich und eine Realisierung durch den Ordnungsgeber auf der Grundlage von § 52 Abs. 1 BWG möglich.

5. Verlust der Parteieigenschaft, wenn eine Partei über sechs Jahre keinen Rechenschaftsbericht entsprechend § 19a Abs. 3 Satz 5 vorlegt (§ 2 Abs. 2 S. 2 PartG)

Durch Artikel 1 Nr. 1 des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2015 (BGBl. I S. 2563) wurde § 2 Abs. 2 des Parteiengesetzes (PartG) durch einen neuen Satz 2 ergänzt, nach dem ein Verlust der Parteieigenschaft, der nach Satz 1 bisher dann eintritt, wenn eine politische Vereinigung sechs Jahre lang nicht an Bundestags- oder Landtagswahlen teilgenommen hatte, auch dann eintritt, wenn eine Partei sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat.

Für Parteien ergibt sich die Pflicht, über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben, aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. § 23 PartG konkretisiert die verfassungsrechtliche Pflicht auf der Ebene des Gesetzes. Die Pflicht ist dadurch sanktioniert, dass eine Partei nach § 19a Abs. 3 PartG ihren Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien verliert, wenn sie nicht fristgerecht einen Rechenschaftsbericht einreicht.

Der Parteienfinanzierungsbericht des Bundestagspräsidenten vom 18.12.2013 (BT-Drs. 18/100, S.6) hatte darauf hingewiesen, dass Parteien, die ohnehin keinen Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien haben, weil sie weniger als 0,5% der Stimmen bei Bundeswahlen oder 1% bei Landtagswahlen (§ 18 Abs.4 PartG) erringen konnten, ihre Pflicht zur Rechenschaftslegung bislang ignorieren konnten, ohne rechtliche Nachteile zu haben. Darum hat der Gesetzgeber im Zehnten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2015 sowohl ein Zwangsgeld bei Nichteinreichung von Rechenschaftsberichten (§ 38 Abs. 2 PartG), als auch den Verlust der Parteieigenschaft nach langjähriger Verletzung der Pflicht zur Rechenschaftslegung (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG) eingeführt.

Vor der Bundestagswahl 2021 hat der Bundeswahlausschuss auf Vorlage des Bundeswahlleiters erstmals nach § 18 BWG Parteien die Zulassung als Partei für die Bundestagswahl verweigert, weil sie nach § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG die Parteieigenschaft verloren hätten. Im Fall einer Partei, die zwar mehrfach, aber nicht fristgerecht Rechenschaftsberichte eingereicht hatte, hat das Bundesverfassungsgericht auf eine Nichtanerkennungsbeschwerde der Partei gemäß § 18 Abs. 4a BWG die Entscheidung des Bundeswahlausschusses aufgehoben und die Partei als Partei für die Wahl anerkannt, weil sie die Kriterien für eine Partei erfüllte und allein die Verspätung der Einreichung von Rechenschaftsberichten, die den Anforderungen des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG entsprechen, nicht zum Verlust der Parteieigenschaft führe (BVerfGE 159, 91 [98 ff.]).

#### Bewertung:

Dass allein verspätet eingereichte Rechenschaftsberichte nicht genügen, um die Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG auszulösen, ergibt sich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.07.2021 bei Auslegung aus dem Zweck der Norm und der systematischen Betrachtung von § 2 Abs. 2 PartG (BVerfGE 159, 91 [99 ff.]). Die Ansicht des Bundeswahlleiters, der Gesetzgeber habe im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass er die nicht im Sinne des § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG fristgerechte Einreichung des Rechenschaftsberichts der Nichteinreichung gleichzustellen beabsichtige, geht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts fehl (BVerfGE 159, 91 [103]). In der Gesetzesbegründung werde lediglich ausgeführt, dass die Parteieigenschaft nur

verloren geht, wenn die Vereinigung „im sechsten Jahr in Folge bis zum Ablauf der Frist des § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG“ keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat (vgl. BT-Drs. 18/6879, S. 7). Mit dieser Formulierung sei der Gesetzgeber erkennbar davon ausgegangen, dass bis zum Ablauf jener letzten Frist als Endpunkt des Sechsjahreszeitraums der Verlust der Parteieigenschaft durch Einreichung eines Rechenschaftsberichts abgewendet werden könne, der unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG aufweist (BVerfGE 159, 91 [103] unter Hinweis auf die Begründung BT-Drs. 18/6879, S. 7, 9).

Diese Gesetzesauslegung des Bundesverfassungsgerichts entspricht der Gesetzesbegründung und der Gesetzesauslegung des BMI. Da der Inhalt der Norm sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts bei Anwendung der klassischen Methoden der Gesetzesauslegung erschließt, ist eine klarstellende Gesetzesänderung, wie sie der Bundeswahlleiter anregt, nicht erforderlich, um die nach Ansicht des Gerichts fehlgehende Gesetzesauslegung des Bundeswahlleiters künftig auszuschließen, denn die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden (§ 31 Abs. 1 BVerfGG). Eine Gesetzesänderung, welche umgekehrt die extensive Auslegung des Verlusttatbestandes in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG gegen die Auslegung des Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht festschreiben wollte, würde Gefahr laufen, einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Parteienfreiheit des Artikels 21 Abs. 1 GG darzustellen und vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben zu werden (vgl. die vom Gericht referierten, in der Entscheidung nicht entscheidungserheblichen Einwände in BVerfGE 159, 91 [98 f.]).

Soweit der Bundeswahlleiter - mit umgekehrter Tendenz - anregt, in Hinblick auf Kleinstparteien die formellen Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht, namentlich die Einnahmen- und Vermögensuntergrenze des § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG, zu lockern, ist daran zu erinnern, dass durch die Verweisung des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG auf die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung „gemäß § 23“ auch die Erleichterungen für Parteien mit weniger als 5.000 Euro Einnahmen oder Vermögen in § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG übernommen werden und diese Parteien darum bei Einreichung ungeprüfter Rechenschaftsberichte ihre Rechenschaftspflicht erfüllt haben. Die Anordnung der entsprechenden Geltung von § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG bedeutet damit, dass bei Kleinstparteien im Sinne des § 23 Abs. 2 Satz 4 PartG die Fristen des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit und auch dann gewahrt werden, wenn ein ungeprüfter Rechenschaftsbericht vorgelegt wird, der in § 24 vorgegebenen Gliederung entspricht. Ob diese Entlastung von der Pflicht zur Einreichung geprüfter Rechenschaftsberichte auf weitere Parteien ausgedehnt werden sollte, muss auch



unter dem Gesichtspunkt des Verfassungsgebots der Chancengleichheit der Parteien und möglicher Wettbewerbsverzerrungen beurteilt werden, die zwischen Parteien mit regulär (mit entsprechendem Kostenaufwand) geprüften und solchen ohne Pflicht zur Vorlage geprüfter Rechenschaftsberichte eintreten könnten.

6. Eintragung von Auslandsdeutschen in das Wählerverzeichnis (§ 18 Abs. 1 BWO)

Während die in Deutschland wohnhaften Wahlberechtigten automatisch („von Amts wegen“, § 16 Abs. 1 BWO) aus den Melderegistern der Kommunen in die von den Gemeindebehörden zu führenden Wählerverzeichnisse (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BWG) übernommen werden können, sind im Ausland wohnhafte Deutsche melderechtlich nicht erfasst und können darum nicht automatisch aus den Melderegistern in die Wählerverzeichnisse übernommen werden. Im Ausland lebende Wahlberechtigte werden darum nach § 18 Abs. 1 BWO auf Antrag in das Wählerregister der letzten Wohnsitzgemeinde in Deutschland eingetragen. Der Antrag ist schriftlich zu stellen (§ 18 Abs. 1 BWO). Nach § 54 Abs. 2 BWG müssen Erklärungen im Wahlrecht grundsätzlich persönlich und handschriftlich unterzeichnet im Original vorliegen. Der Bundeswahlleiter schlägt stattdessen eine digitale Antragstellung mithilfe des elektronischen Personalausweises vor, um das Verfahren zu beschleunigen.

Bewertung:

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat zur Wahlteilnahme von im Ausland lebenden Deutschen mit Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs Özdemir vom 13.10.2022 Stellung genommen. Hierauf wird Bezug genommen. Ergänzend wird zu den Ausführungen im Schreiben des Bundeswahlleiters an die Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 12.11.2021 Stellung genommen:

Der Bundeswahlleiter führt aus, dass Deutsche, die im Ausland leben, von teils sehr *langen Postlaufzeiten beim Versand von Wahlunterlagen* berichten. Er empfiehlt deshalb eine *digitale Antragstellung* mithilfe des elektronischen Personalausweises, um das Verfahren der Eintragung von Deutschen in das Wählerverzeichnis zu beschleunigen. Eine Beschleunigung der nach geltendem Recht bereits lange vor der Wahl möglichen Stellung des Antrags auf Eintragung in das Wählerregister beschleunigt aber nicht den späteren Versand der Wahlunterlagen und die Postlaufzeiten bei Rücksendung der Wahlbriefe nach Deutschland. Briefwahlunterlagen können vom Ablauf her erst versandt werden, wenn die Wahlbewerber rechtskräftig feststehen und auf dieser Grundlage die amtlichen Stimmzettel gedruckt sind.

Im Rahmen der Überlegungen zur Erleichterung des Verfahrens zur Eintragung von Auslandsdeutschen in das Wählerregister ihrer letzten Wohnsitzgemeinde in Deutschland wurde mehrfach die Möglichkeit einer Nutzung des durch den

elektronischen Personalausweis geschaffenen elektronischen Identitätsnachweises erwogen. Hierbei wurde in der Vergangenheit deutlich, dass auf diesem Wege kein für alle Wahlberechtigten geeigneter Weg darstellbar war, weil nicht gesichert war, dass bei einer Regelung zur Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises alle rund 11.000 Gemeinden in der Bundesrepublik Formulare mit entsprechender IT vorhalten könnten und dass nicht zu vernachlässigende technische Schwierigkeiten in den Verwaltungen bestanden, bei denen entsprechende Verfahren schon rechtlich möglich waren. Zudem wurde zurückgemeldet, dass die elektronischen Kommunikationswege von den Bürgern in anderen Verwaltungsbereichen nicht oder kaum genutzt würden, da die hierzu erforderliche IT-Ausstattung bei den Bürgern in noch nicht ausreichendem Maße vorhanden sei.

Von den (ohne Nachweis aus amtlichen Quellen) geschätzt ca. 3 Mio. Auslandsdeutschen haben nach Kenntnis der Bundesregierung weltweit nur 43.242 Personen einen Personalausweis beantragt. Und von diesen entfallen 31.592 auf die europäischen Nachbarstaaten (Schweiz, Spanien, Frankreich, Österreich, Niederlande, Polen), die postalisch gut mit Deutschland verbundenen sind und bei denen kein Bedarf für eine Alternative wegen unsicherer oder langer Postverbindungen besteht. Demgegenüber wird von deutschen Staatsangehörigen in entfernten Weltgegenden mit unsicheren Postverbindungen ein Personalausweis typischerweise nicht gebraucht und beantragt und es müsste vor Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises ein Personalausweis erst noch beantragt werden. Das Wahlrecht kann aus Gründen der Wahlrechtsgleichheit nicht auf ein System setzen, dass nicht für jedermann gleichermaßen zugänglich ist, sondern ein exklusives Medium darstellt, das nur von wenigen Wahlberechtigten genutzt werden könnte.

Zudem stellt sich das Problem, dass nicht in Deutschland lebende Wahlberechtigte mit ihrem Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ihrer Fortzugsgemeinde eine eidesstattliche Versicherung zum Nachweis ihrer Wahlberechtigung abzugeben haben (§ 18 Abs. 5 Satz 1 BWO). Die eidesstattliche Versicherung muss nach § 18 Abs. 1 BWO in Verbindung mit § 54 Abs. 2 BWG schriftlich, das heißt persönlich und handschriftlich unterzeichnet im Original bei der zuständigen Behörde abgegeben werden. Eine Regelung der Bundeswahlordnung, die für eine eidesstattliche Versicherung in § 18 Abs. 5 BWO im Rahmen eines elektronisch gestellten Antrags künftig auch eine elektronische Abgabe der Erklärung mit der Signatur des elektronischen Personalausweises anstelle der handschriftlichen Erklärung vorsieht, wäre denkbar. Vor dem Hintergrund des Schutzzwecks wäre wohl auch bei elektronischer Abgabe einer Erklärung nach § 18 Absatz 5 BWO unter Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur der Anwendungsbereich des § 156 des Strafgesetzbuchs (StGB) eröffnet. Diese Frage ist aber soweit ersichtlich noch nicht geklärt. Die strafrechtliche Kommentarliteratur und obergerichtliche

Rechtsprechung zu § 156 StGB gehen bisher von einer mündlichen oder handschriftlichen, gegebenenfalls per Telekopie übermittelten Versicherung an Eides Statt aus (BayObLG, NJW 1996, S. 406; OLG Stuttgart, NStZ-RR 1996, S. 265; Fischer, StGB, 69. Aufl. 2022, § 156 Rn. 15; Bosch/Schittenhelm, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. 2019, § 156 Rn. 19; Müller, in: Münchener Komm. StGB, 4. Aufl. 2021, § 156 Rn. 11 f.; Ruß, in: Leipziger Komm. StGB, 12. Aufl. 2009, § 156 Rn. 3).

Für die Sicherung der Integrität und Legitimität der Wahl ist die Strafbewehrung der Abgabe einer falschen eidesstattlichen Versicherung nach § 18 Abs. 5 BWO unerlässlich, weil andernfalls Versuche, mehrfache Eintragungen in die Wählerregister und damit die mehrfache Möglichkeit zur Stimmabgabe zu erschleichen, straflos wären, da die Schwelle zum Wahlbetrug nach § 107a StGB allein durch eine mehrfache Antragstellung nicht überschritten sein dürfte. Das aber könnte die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Briefwahl beeinträchtigen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 134, 25 [32]) eine ausreichende Gewähr für den Schutz vor Gefahren bieten muss, die bei der Durchführung der Briefwahl für die Integrität der Wahl, das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit entstehen können.

Auch bei digitaler Antragstellung für die Eintragung der Auslandsdeutschen in die Wählerregister ihrer Fortzugsgemeinden in Deutschland müsste darum für die Übermittlung der Anträge aus dem Ausland an die zuständige der rund 11.000 Gemeinden in Deutschland ein sicheres Transportmedium zur Verfügung stehen.

Da es sich bei dem Schriftformerfordernis des § 18 Abs. 1 BWO um eine Regelung des Verordnungsrechts handelt und § 54 Abs. 2 BWG abweichende Bestimmungen in der auf Grund des Bundeswahlgesetzes erlassenen Bundeswahlordnung ausdrücklich zulässt, ist eine Neuregelung des Gesetzgebers im Bundeswahlgesetz nicht erforderlich. Die Frage der Einführung elektronischer Verfahren bei der Antragstellung der im Ausland wohnhaften Deutschen wird unter den Ressorts der Bundesregierung und zwischen den Wahlbehörden und Wahlorganen des Bundes und der Länder in der üblichen Bund-Länder-Abstimmung erörtert. Der Bundeswahlleiter wurde zur Entwicklung einer die Sicherheitsanforderungen des BSI erfüllenden IT-Plattform und zur Präzisierung seiner Anregung unter VI. im Brief an die Bundestagspräsidentin aufgefordert.

#### 7. Wahlrecht bei Wohnsitz im Ausland nach 25 Jahren (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 BWG)

Ebenfalls in Punkt VI. führt der Bundeswahlleiter aus, die derzeitige Regelung des Wahlrechts der im Ausland lebenden Deutschen knüpfe unter anderem daran an, ob der Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland länger als 25 Jahre zurückliegt

und regt an, eine nicht an der 25-Jahres-Grenze, sondern flexibler am Einzelfall orientierte Wahlberechtigung der Auslandsdeutschen zu erwägen.

Bewertung:

Eine flexible, am Einzelfall orientierte Wahlberechtigung der Auslandsdeutschen ist bereits 2013 durch das 21. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BGBl. I S. 962) aufgrund des Gesetzentwurfs der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN vom 11.12.2012 (BT-Drs. 17/11820) eingeführt worden. Diese Neuregelung von 2013 ist zwar bei vielen Auslandsdeutschen trotz der Darstellungen auf den Internetseiten des Bundeswahlleiters, des Bundesinnenministeriums und des Auswärtigen Amtes vielfach nicht bekannt. In den den Bundeswahlleiter erreichenden Eingaben wird häufig Kritik an der geltenden Regelung geübt, die den tatsächlichen Inhalt des geltenden Rechts verkennt, und teilweise die Einführung der Rechtslage des geltenden Rechts gefordert. In der Wahlpraxis sind die neuen Regelungen in Anwendungshinweisen des BMI konkretisiert worden und haben in zehntausenden von Fällen zur Wahlberechtigung geführt.

Das geltende Wahlrecht knüpft nur insofern daran an, ob der letzte Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland mehr als 25 Jahre zurückliegt, als es bei jedem deutschen Staatsangehörigen, der in den letzten 25 Jahren einmal für mindestens drei Monate in der Bundesrepublik Deutschland gelebt hat, die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen *gesetzlich vermutet*, so dass ohne weitere Darlegungen nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BWG das Wahlrecht besteht. Aber auch wenn die Voraussetzungen für diese gesetzliche Vermutung – dreimonatiger Inlandsaufenthalt in den letzten 25 Jahren nach Vollendung des 14. Lebensjahres – nicht vorliegen, sind im Ausland lebende Deutsche nach der 2013 eingeführten Regelung in § 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, also flexibel und am Einzelfall orientiert auch wenn die gesetzliche Vermutung nicht greift.

Der Gesetzgeber hat damit die Konsequenzen aus einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 04.07.2012 gezogen, in dem das vorherige, durch das Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17.03.2008 (BGBl. I S. 394) ausgeweitete Wahlrecht der Auslandsdeutschen aufgehoben wurde. Die Aufhebung erfolgte u.a. deswegen, weil das Erfordernis eines früheren Aufenthalts im Bundesgebiet bis dahin bewirkte, dass Auslandsdeutsche, die zu keinem Zeitpunkt für mindestens drei Monate in der Bundesrepublik Deutschland ansässig gewesen sind, jedoch typischerweise mit den politischen Verhältnissen vertraut und von ihnen betroffen sind, vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen blieben (BVerfGE 132, 39 [57]).

Das neue Gesetz von 2013 hat deshalb für diese Personen den neuen Ausnahmetatbestand des § 12 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 BWG geschaffen, nach dem erstmals auch Auslandsdeutsche, die nie oder vor mehr als 25 Jahren oder weniger als 3 Monate in Deutschland gelebt haben, das Wahlrecht haben, wenn sie aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind.

Ein Wahlrecht allein aufgrund der deutschen Staatsangehörigkeit ohne Rücksicht darauf, ob eine Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland gegeben ist oder vermutet werden kann, wäre dagegen verfassungsrechtlich problematisch. Das Bundesverfassungsgericht hat insofern in der Entscheidung von 2012 festgestellt (BVerfGE 132, 35 [53]): „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.“

#### 8. Unterstützungsunterschriften bei vorgezogener Neuwahl (§§ 20 II, III, 27 I BWG)

Der Bundeswahlleiter hält es für erwägenswert, für vorgezogene Bundestagswahlen infolge einer Auflösung des Bundestags nach Art. 63 Abs. 4 oder Art. 68 Abs. 1 GG die Zahl der erforderlichen Unterstützungsunterschriften wie vor der Bundestagswahl 2021 wegen der COVID-19-Pandemie auf ein Viertel zu verringern.

#### Bewertung:

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung wahlrechtliche Unterschriftenquoten für sachlich gerechtfertigt erachtet, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthafte Wahlvorschläge zu beschränken und so der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (BVerfGE 157, 300 [316] mit Nachweis der bisherigen Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 208 [247]). Dem ist auch die rechtswissenschaftliche Literatur ganz überwiegend gefolgt (vgl. z.B. Wolf, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 20 Rn. 11, 13; Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Komm., Art. 38 Rn. 136; Morlok, in: Dreier, GG-Komm., 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 107; krit.: Meyer, in: Isensee/Kirchhoff, HStR, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 58-61). Dem entspricht auch die Spruchpraxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsentscheidungen (vgl. die Beschl.-Empf. des

Wahlprüfungsausschusses BT-Drs. 19/9450 v. 23.04.2019 [Anlage 22, S. 102 f.]; 19/7660 v. 14.02.2019 [Anlage 61, S. 170]; 19/3050 v. 29.06.2018, [Anlage 28, S. 76]).

Anlässlich der vorgezogenen Bundestagsneuwahl von 2005 hat der Deutsche Bundestag festgestellt, der Gesetzgeber habe auch für den Fall einer vorgezogenen Bundestagsneuwahl nach Auflösung des Deutschen Bundestags an den Unterschriftenquoten festhalten wollen, wie sich aus der Sonderregelung des § 21 Abs. 3 Satz 4 BWG für die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode ergebe, mit der der Gesetzgeber deutlich gemacht habe, dass er die wahlrechtlichen Folgen einer Bundestagsauflösung bedacht hat (vgl. Beschl.-Empf. des Wahlprüfungsausschusses BT-Drs. 16/900 v. 10.03.2006 [Anlage 15, S. 36]; 16/1800 v. 15.12.2006 [Anlagen 39-43, S. 227 ff.]; 16/3600 v. 30.11.2006 [Anlage 31, S. 136]; 16/3900 v. 15.12.2006 [Anlage 10, S. 90; 11, S. 92]; 16/5700 v. 21.07.2006 [Anlage 16, S. 72, 74; 17, S. 88 f.]; vgl. auch Prüfbericht des BMI an den Deutschen Bundestag v. 14.05.2008, BT-Drs. 16/9253 v. 16.05.2008). Auch hiergegen sind verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu erheben (vgl. Wolf, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 20 Rn.9). Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt 2021 darauf hingewiesen, dass selbst in Sonderkonstellationen verfassungsrechtliche Bedenken gegen Unterstützungsunterschriften nicht bestehen (BVerfGE 157, 300 [318]).

Angesichts der Behinderung der Wahlvorbereitung durch die COVID-19-Pandemie hatte der Bundesgesetzgeber – ausschließlich für die Bundestagswahl 2021 – die Zahlen der erforderlichen Unterstützerunterschriften nach § 20 Abs. 2 und 3 BWG (Kreiswahlvorschläge von nicht im Bundestag oder einem Landtag vertretenen Parteien und andere Kreiswahlvorschläge durch 200 Wahlberechtigte des Wahlkreises) und § 27 Abs. 1 Satz 2 BWG (1 Prozent der Wahlberechtigten bei Landeslisten) im 26. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes auf ein Viertel der ansonsten geltenden gesetzlichen Zahl reduziert (Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 04.05.2021, BT-Drs. 19/29281). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 13.04.2021 eine verfassungsrechtliche Verpflichtung nicht angenommen (BVerfGE 157, 300 [321]). In dem Verfahren hat die Antragstellerin auf die Differenz zwischen der Behinderung der Wahlvorbereitung der COVID-19-Pandemie und der verfassungsrechtlich durch Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG angeordneten verkürzten Frist zur Beibringung der Unterschriften hingewiesen, in der es den Parteien unverändert möglich sei, Unterstützer direkt anzusprechen (vgl. BVerfGE 157, 300 [309, 324]).

Der Gesetzgeber wäre unabhängig von einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung berechtigt, für vorgezogene Neuwahlen Absenkungen der Unterschriftenquoten zu normieren (Wolf, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 20 Rn.9) oder den Verordnungsgeber für diesen Fall zu einer Absenkung der Unterschriftenquoten zu

ermächtigen (Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 20 Rn. 7). Das Bundesverfassungsgericht hat aber darauf hingewiesen, dass bereits die geltenden Unterschriftenquoten hinter dem verfassungsrechtlich Zulässigen zurückbleiben und der Gesetzgeber mit der Orientierung an 0,1% der Wahlberechtigten den ihm unter normalen Umständen zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraum zur Bestimmung der Höhe der Unterschriftenquoten nicht ausgeschöpft haben dürfte, so dass aus der pandemiebedingten Erschwerung der Sammlung von Unterstützerunterschriften nicht ohne Weiteres auf die Unzumutbarkeit des Festhaltens an diesen Quoten für nicht in den Parlamenten vertretene Parteien geschlossen werden könne (BVerfGE 157, 300 [319, 324, 330]). Diese Hinweise des Bundesverfassungsgerichts sind auch für die Abwägung zu anderen Sondersituationen relevant.

#### 9. Gemeinsamen Auszählung bei geringem Wähleraufkommen (§ 68 Abs. 2 BWO)

Zur Bundestagswahl 2021 wurde durch die 12. Verordnung zur Änderung der BWO vom 13.02.2020 ein neuer Absatz 2 in § 68 BWO eingeführt, um wegen der sich abzeichnenden Möglichkeit einer Entscheidung vieler Wählerinnen und Wähler in der Situation der COVID-19-Pandemie für eine Wahlteilnahme im Wege der Briefwahl Gefährdungen des Wahlheimnisses zu verhindern, wenn in einem Wahllokal deswegen nur noch sehr wenige Stimmen abgegeben werden. Nach § 68 Abs. 2 BWO ist seitdem die verschlossene Wahlurne und die Unterlagen eines Wahlvorstandes an einen anderen (vom Kreiswahlleiter bestimmten) Wahlvorstand zur gemeinsamen Auszählung zu übergeben, wenn nach den Stimmabgabevermerken im Wählerverzeichnis in einem Wahlbezirk weniger als 50 Wähler ihre Stimme abgegeben haben (vgl. Nr. 3.2 c, d) der Anlage 29 zu § 72 Abs. 1 BWO). Der Bundeswahlleiter regt an, die Grenze, ab der eine Abgabe erfolgt, abzusenken.

#### Bewertung:

Bei der Bildung der Wahlbezirke durch die Gemeindebehörden (§ 12 Abs. 1 Satz 3 BWO) sollen Wahlbezirke nach den örtlichen Verhältnissen so abgegrenzt werden, dass allen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird (§ 12 Abs. 2 Satz 1 BWO). Kein Wahlbezirk soll mehr als 2.500 Einwohner umfassen (§ 12 Abs. 2 Satz 2 BWO). Die Zahl der Wahlberechtigten eines Wahlbezirks darf nach § 12 Abs. 2 Satz 3 BWO nicht so gering sein, dass erkennbar wird, wie einzelne Wahlberechtigte gewählt haben. § 7 Nr.1 BWO legt für Briefwahlvorstände fest, dass auf einen Briefwahlvorstand mindestens 50 Wahlbriefe entfallen sollen.

Zur Sicherung der Geheimheit der Wahl wurden diese Regelungen angesichts der Herausforderungen für die Durchführung von Wahlen unter den Bedingungen der

COVID-19-Pandemie auf Anregung aus dem Kreis der Länder auf der Besprechung des Bundeswahlleiters mit den Landeswahlleitungen und BMI am 17.09.2019 für Fälle, in denen trotz der Regelungen der Bundeswahlordnung über die Bildung der Wahlbezirke in einem Wahllokal die Wählerzahl so gering ist, dass erkennbar werden könnte, wie einzelne Wahlberechtigte gewählt haben, der neue § 68 Abs. 2 BWO eingeführt. Dieser sieht eine Zusammenlegung von Wahlbezirken zur gemeinsamen Auszählung für den Fall vor, dass in einem Wahlbezirk weniger als 50 Wahlberechtigte ihre Stimmen abgeben und orientiert sich damit an der bereits in der Vergangenheit bestehenden Grenze des § 7 Nr. 1 BWO für die Bildung der Briefwahlvorstände und in entsprechenden Regelungen der Länder.

Die mit den Ländern abgestimmte Regelung hat in einzelnen Ländern zum Neuzuschnitt sehr kleiner Wahlbezirke und zu Fällen von gemeinsamer Auszählung geführt. In der Länderabfrage des BMI vom 15.12.2021 zur Fortentwicklung der BWO im Lichte der Erfahrungen aus der Bundestagswahl 2021 wurde die Grenze, ab der nach § 68 Abs. 2 BWO eine Abgabe und gemeinsame Auszählung erfolgen muss, zur Diskussion gestellt. Dabei ist auch der Bundeswahlleiter beteiligt. Die Frage zielt auf eine Änderung der Bundeswahlordnung durch den Verordnungsgeber. Eine Gesetzesänderung oder Befassung des Gesetzgebers ist nicht erforderlich.

#### 10. Bezeichnung bei Namensgleichheit von Parteien (§ 36 Abs. 4 BWO)

Um Verwechslungen zu vermeiden, vergeben bei Verwechslungsgefahr der Namen von Parteien die Kreiswahlleiter nach § 36 Abs. 4 Satz 3 BWO für die Kreiswahlvorschläge der Parteien und die Landeswahlleiter nach § 41 Abs. 1 Satz 2 BWO für die Landeslisten der Parteien sog. Unterscheidungsbezeichnungen. Die Kreiswahlleiter haben sich nach § 36 Abs. 4 Satz 3 2. Halbs. BWO an vom Landeswahlausschuss vergebene Unterscheidungsbezeichnungen zu halten. Eine bundeseinheitliche Regelung besteht nicht. Der Bundeswahlleiter regt an, dass bei einer Verwechslungsgefahr bereits der Bundeswahlausschuss bei seiner Entscheidung über die Anerkennung als Partei für die Wahl (§ 18 Abs. 4 BWG) bundesweit einheitliche Unterscheidungsbezeichnungen festlegen sollte.

#### Bewertung:

Dieser Vorschlag ist sinnvoll und einleuchtend. Er zielt aber nicht auf eine Änderung des Gesetzes, sondern auf eine Änderung der Bundeswahlordnung. Er kann daher durch den Verordnungsgeber nach der derzeit laufenden Bund-Länder-Abstimmung zur Fortentwicklung der Bundeswahlordnung im Lichte der Erfahrungen bei der Durchführung der Bundestagswahl 2021 realisiert werden. Eine Gesetzesänderung oder Befassung des Gesetzgebers ist hierzu nicht erforderlich.



## II. Zur Frage des Abg. Hoffmann:

Auch wenn die Bundesrepublik Deutschland von Fällen von Wahlfälschung oder Wahlbetrug sowie Angriffen (von außen) auf die Durchführung der Wahl selbst oder die Entscheidungsbildung der Wähler bisher weitgehend verschont geblieben ist, sind die Wahlen des Bundes und der Länder latent gefährdet und ein potentielles Ziel von Angriffen auf die demokratische Ordnung und ihre Institutionen. Die Verfassung gebietet mit den Wahlgrundsätzen der Freiheit und Geheimheit sowie der Öffentlichkeit und öffentlichen Kontrolle den Schutz der Integrität der Wahlen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Öffentlichkeit der Wahl die Grundvoraussetzung für eine demokratische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl. Die Staatsform der parlamentarischen Demokratie, in der die Herrschaft des Volkes durch Wahlen mediatisiert, also nicht dauerhaft ausgeübt wird, verlangt, dass der Akt der Übertragung der staatlichen Verantwortung an die Parlamentarier einer besonderen öffentlichen Kontrolle unterliegt (BVerfGE 123, 39 [68]). Nur durch die Möglichkeit einer Kontrolle, ob die Wahl den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen entspricht, kann sichergestellt werden, dass die Delegation der Staatsgewalt an die Volksvertretung nicht an einem Defizit leidet. Die demokratische Legitimität der Wahl verlangt darum nach Kontrollierbarkeit des Wahlvorgangs, damit Manipulation ausgeschlossen oder korrigiert und unberechtigter Verdacht widerlegt werden kann (BVerfGE 123, 39 [69]).

Das Wahlrecht unterstellt demgemäß in § 31 BWG und § 54 BWO die gesamte Wahlhandlung und Wahlvorbereitung sowie die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses der öffentlichen Kontrolle als Jedermanns-Recht. Außerdem wird nach § 9 Abs. 2 BWG und §§ 4 und 6 BWO durch die Bildung der unabhängigen Wahlorgane aus den Wahlberechtigten unter Berücksichtigung aller im jeweiligen Wahlbezirk vertretenen Parteien die gesamte Wahlorganisation als Einrichtungen gesellschaftlicher Selbstorganisation (vgl. Thum, in: Schreiber, BWahlG, 11. A. 2021), § 8 Rn. 2) in die Hände der Wählerschaft gelegt. Daneben sichern das Wahlstrafrecht der §§ 107 ff. StGB und spezialgesetzliche Straftatbestände zum Beispiel in § 31d in Verbindung mit den Spendenannahmeverboten des § 25 Abs. 2 des Parteiengesetzes und ihre Durchsetzung durch die Sicherheits- und die Strafverfolgungsbehörden die Wahlen gegen Angriffe.

Aus Sicht des BMI ist es essentiell, diese Sicherungsmittel des deutschen Wahlrechts gegen mögliche Manipulationsversuche von innen und außen zu

stärken und nicht dadurch in ihrer Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen, dass Möglichkeiten der Stimmabgabe eingeführt werden, die nicht mehr in der Hand der aus der Wählerschaft gebildeten unabhängigen Wahlorgane liegen (z.B. durch Wahldurchführung durch Behördenbedienstete oder konsularisches Personal) oder nicht mehr der vollen öffentlichen Kontrolle aller Schritte der Wahldurchführung durch alle Bürger zugänglich sind (z.B. bei einer Wahldurchführung an Orten im Ausland oder an schwer kontrollierbaren Orten im Inland mit „fliegende Wahlurnen“ oder im Wege technischer Verfahren, die nicht ohne besondere technische Vorkenntnisse nachzuvollziehen sind).