



Zukunft der Demokratie | 03.2016

Mehr Briefwahl wagen!

Die niedrige und sozial gespaltene Wahlbeteiligung schadet unserer Demokratie. Die Briefwahl als einziger flexibler Weg der Stimmabgabe muss vor jeder Wahl neu beantragt werden. Entfällt diese Hürde, so kann die Wahlbeteiligung wieder steigen.

In den letzten Jahrzehnten ist die Wahlbeteiligung mit wenigen Ausnahmen auf allen staatlichen Ebenen gesunken und sozial immer weniger repräsentativ. Das schadet der Legitimation unserer Demokratie. So vielfältig die Gründe für die Nichtwahl, so vielfältig müssen auch die Antworten sein: von der persönlichen Ansprache von Nichtwählern bis hin zu Änderungen an der Art, wie wir wählen. Insbesondere die Briefwahl bietet noch Potenzial. Immer mehr Bürger geben ihre Stimme per Brief ab, zuletzt fast ein Viertel aller Wähler (24,3 Prozent, Bundestagswahl 2013). Und das, obwohl heute noch eine Hürde zu überwinden ist: Bei jeder Wahl muss die Briefwahl wieder neu beantragt werden. Einen inhaltlichen Grund gibt es dafür nicht, denn seit 2009 muss man in dem Antrag nicht mehr darlegen, warum man seine Stimme per Briefwahl abgeben will. Jeder Antrag wird genehmigt. Wird die „antragsfreie Briefwahl“ eingeführt, die Hürde also

abgeschafft, so eröffnen sich gleich zwei Optionen: Bei Landtags- und Bundestagswahlen könnten die Briefwahlunterlagen automatisch an jeden Wahlberechtigten geschickt werden. Der würde flexibel entscheiden, ob er sie nutzen oder doch am Wahlsonntag ins Wahllokal gehen möchte. In der Schweiz stieg so die Wahlbeteiligung um über vier Prozentpunkte an. Auf kommunaler Ebene bietet sich ein noch weitgehenderer Schritt an: Die Durchführung der Wahlen (fast) ausschließlich per Briefwahl. Die Anzahl der Wahllokale könnte stark verringert werden, wenn die Briefwahlunterlagen an jeden Wahlberechtigten geschickt würden. Insbesondere bei den von vielen Bürgern als weniger wichtig wahrgenommenen Kommunalwahlen ist diese Erleichterung erfolgversprechend: In den USA ist die Wahlbeteiligung so um fast zehn Prozentpunkte angestiegen. Ein Weg, der auch für Deutschland erfolgversprechend ist!

Sinkende und sozial gespaltene Wahlbeteiligung

Die sinkende und sozial gespaltene Wahlbeteiligung ist eine Herausforderung für unsere Demokratie. Auf Bundesebene lag die Wahlbeteiligung bei der jüngsten Bundestagswahl bei 71,5 Prozent und erreichte damit einen neuen Tiefstwert; auf kommunaler Ebene gibt im Schnitt nur noch jeder Zweite seine Stimme ab. Während aus den sozial stärkeren gesellschaftlichen Gruppen überproportional viele zur Wahl gehen, verzichten in den sozial schwächeren Milieus überproportional viele auf ihr Wahlrecht. Beide Trends schwächen unsere Demokratie. Die Kernfragen wer wählt, wie und nach welchen Regeln wir wählen stehen im Zentrum der Debatte um die Steigerung der Wahlbeteiligung (vgl. EINWURF 1-2 | 2016 „Zeitgemäß Wählen“ – 8-Punkte-Plan zur Steigerung der Wahlbeteiligung).



Insbesondere die Briefwahl hat als derzeit einzige zeit- und ortsunabhängige Art zu wählen noch viel ungenutztes Potenzial.

Kleinere Hürden – höhere Wahlbeteiligung

Obwohl bereits seit 2009 keine Angaben von Gründen für die Beantragung der Briefwahl mehr notwendig sind und die Briefwahl damit jedem frei steht, muss sie weiterhin rechtzeitig vor jeder Wahl aufs Neue beantragt werden. Das verringert für den Bürger nicht nur die Flexibilität der Briefwahl und verursacht bei den Behörden einen hohen Aufwand in der Wahlvorbereitung und -durchführung, sondern steht auch einer stärkeren Ausweitung der Briefwahl entgegen. Wird diese Hürde abgebaut, indem die Antragspflicht für die Briefwahl aufgehoben wird, so eröffnen sich zwei Wege: die Durchführung der Kommunalwahlen (fast) ausschließlich als Briefwahl und der automatische Versand von Briefwahlunterlagen an alle Wahlberechtigten bei Landtags- und Bundestagswahlen. Beide Wege versprechen eine Steigerung der Wahlbeteiligung und sind bereits international bzw. zum Teil auch schon in Deutschland erprobt.

Kommunalwahl (fast) ausschließlich als Briefwahl durchführen!

Auf kommunaler Ebene, wo der Handlungsdruck durch die im Vergleich extrem niedrige Wahlbeteiligung hoch ist, verspricht die Durchführung der Wahlen (fast) ausschließlich als Briefwahl die größten Effekte auf die Wahlbeteiligung. Bis auf wenige Wahllokale an strategischen Orten, bspw. dem Rathaus, findet die Wahl dann per Brief statt. Die Wahlberechtigten bekommen ihre Briefwahlunterlagen vorab zugesendet ohne einen Antrag stellen zu müssen. Sie entscheiden dann für sich selbst, wann sie den Stimmzettel ausfüllen und zurückschicken oder ob sie am Wahlsonntag doch in eines der noch bestehenden Wahllokale gehen möchten – sie gewinnen Flexibilität.

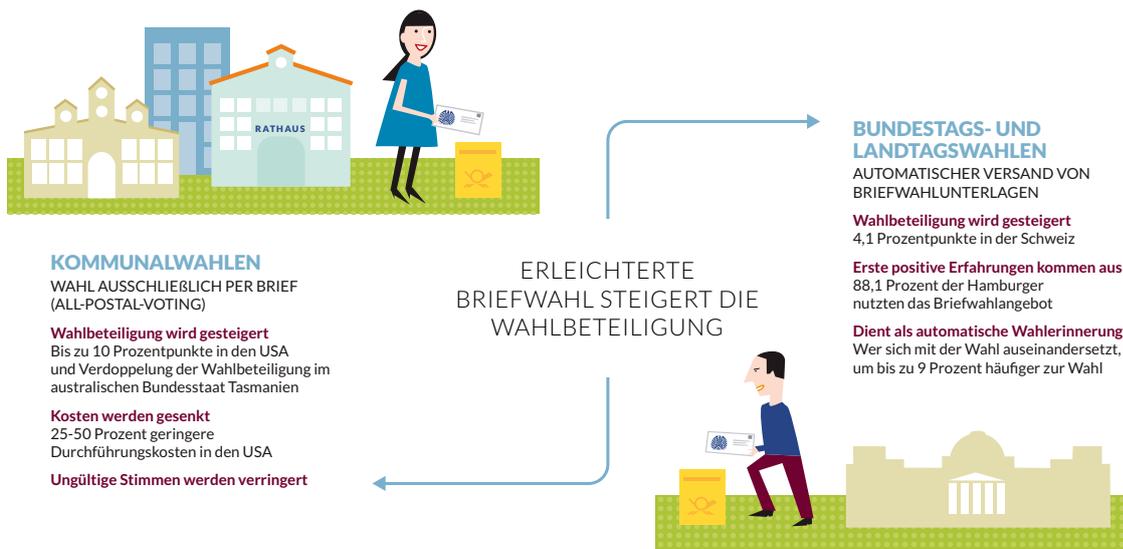
Langjährige internationale Erfahrungen zeigen: Der Verzicht auf die Urnenwahl, also die Stimmabgabe ausschließlich per Brief (All-Postal-Voting), wirkt sich vor allem bei nachrangigen Wahlen mit traditionell eher niedriger Wahlbeteiligung und geringer Aufmerksamkeit positiv auf die Wahlbeteiligung aus.

Bereits in den 1980er Jahren wurden im amerikanischen Bundesstaat Oregon erste Wahlen auf lokaler Ebene ausschließlich per Brief durchgeführt. Dieser Ansatz bewährte sich und wurde auf alle Wahlen in Oregon ausgeweitet. Zwei weitere Bundesstaaten, Washington und Colorado, folgten diesem Beispiel und stellten alle Wahlen auf All-Postal-Voting um. In weiteren 19 amerikanischen Bundesstaaten werden einzelne Wahlen ausschließlich per Briefwahl durchgeführt.

„All-Postal-Voting steigert die Wahlbeteiligung um bis zu zehn Prozentpunkte.“

Mit der Einführung des All-Postal-Votings in Oregon konnte vor allem auf lokaler Ebene ein Anstieg der Wahlbeteiligung um bis zu zehn Prozentpunkte erreicht werden. Wer sind diese zusätzlichen Wähler durch die Briefwahl? Im Kern sind es Gelegenheitswähler, die sich durch All-Postal-Voting motivieren lassen: solche, die angeben, zumindest ab und an wählen zu gehen und die in der Regel bei den als wichtig empfundenen nationalen Wahlen ihre Stimme abgeben. Bei der Wahl per Brief ist der Aufwand für die Stimmabgabe gering und ermutigt so zur Beteiligung. All-Postal-Voting leistet also in den USA einen Beitrag,

EINWURF



die Wahlbeteiligung der als nachrangig wahrgenommenen Wahlen dem Niveau der als wichtig wahrgenommenen Wahlen anzunähern.

In Deutschland könnten diese Effekte sogar noch höher ausfallen. Der Anteil der Briefwähler war in den drei amerikanischen Bundesstaaten mit 60 bis 90 Prozent bereits vor Umstellung auf All-Postal-Voting sehr hoch und das Potenzial für die Briefwahl schien relativ weit ausgeschöpft. In Deutschland sind wir davon noch weit entfernt. Der Briefwahlanteil liegt, je nach Wahl, in der Regel zwischen 15 bis 30 Prozent der abgegebenen Stimmen. Der positive Effekt auf die Wahlbeteiligung könnte also noch um einiges größer sein.

Neben den USA verwendet auch der australische Bundesstaat Tasmanien das Modell der reinen Briefwahl bei Kommunalwahlen. Auch hier stieg die Wahlbeteiligung durch die Umstellung auf All-Postal-Voting an: Lag die Wahlbeteiligung vor der Einführung meist nur zwischen 25 und 30 Prozent, so stieg sie danach auf zwischen 55 und 60 Prozent und stabilisierte sich in diesem Bereich.

Zudem könnte die Einführung des All-Postal-Votings bei deutschen Kommunalwahlen neben der Steigerung der Wahlbeteiligung den Anteil ungültiger Stimmen verringern – ein zusätzlicher positiver Effekt.

Bei Bundestagswahlen liegt der Anteil ungültiger Zweitstimmen bei der Briefwahl mit 0,9 Prozent deutlich unter dem der Urnenwahl (1,4 Prozent). Das ungestörte und bedachte Ausfüllen der Wahlun-

terlagen scheint also schon bei der Entscheidung für die Erst- und Zweitstimme die Anzahl der ungültigen Stimmen zu reduzieren.

Bei der Kommunalwahl ist das Wahlrecht in zehn Bundesländern durch die Optionen des Panaschierens und Kumulierens noch um einiges komplexer. In weiteren zwei Bundesländern ist Kumulieren erlaubt. Das gibt den Wählern zwar erweiterte Mitbestimmungsmöglichkeiten, macht die Wahl aber auch komplizierter. Gerade Wähler aus sozial schwächeren gesellschaftlichen Gruppen sind damit zum Teil überfordert und geben ihre Stimme ungewollt ungültig ab. Bei der Wahl zur Hamburger Bürgerschaft 2015 war dieser Effekt deutlich zu sehen: Während in einem sozial gut gestellten Stadtteil der Anteil der ungültigen Stimmen bei 1,5 Prozent lag, so lag er in einem der prekären Stadtteile bei 5,1 Prozent. Über die gesamte Stadt hinweg war der Anteil der ungültigen Stimmen in den prekären Stadtteilen doppelt so hoch wie in den besser gestellten Stadtteilen. Die Umstellung der Kommunalwahl (fast) ausschließlich auf Briefwahl verspricht also nicht nur einen positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung, sondern ebenso eine Verringerung sowohl des Anteils ungültiger Stimmen als auch der zugrunde liegenden sozialen Spaltung der Wahlbeteiligung.

Und das ist nicht alles: Eine weitere Konsequenz der ausgeweiteten Briefwahl wäre eine Kostensenkung. Zwar müssen weiterhin Wahlhelfer für die Auszählung der Stimmen bereitstehen, doch die Ausstattung von Wahllokalen und die Rekrutierung ehrenamtlicher Wahlhelfer für deren Besetzung von 8 bis 18 Uhr

am Wahlsonntag entfielen weitestgehend – ebenso wie deren Aufwandsentschädigungen, auch „Erfrischungsgelder“ genannt. In den USA kam es durch die Umstellung der Kommunalwahl auf All-Postal-Voting zu einer Kostenersparnis im Bereich von 25 bis 50 Prozent.

Der zusätzliche Aufwand für den Versand der Briefwahlunterlagen ist im Gegensatz dazu gering. Bereits heute werden in vielen Bundesländern vor der Kommunalwahl Musterstimmzettel an alle Wahlberechtigten verschickt. In Baden-Württemberg mit seinem voraussetzungsvollen Wahlrecht wird sogar seit langem der offizielle Stimmzettel an alle Wahlberechtigten verschickt, der dann in aller Ruhe zu Hause ausgefüllt und am Wahlsonntag im Wahllokal abgegeben wird. Zudem könnten die Briefwahlunterlagen auch zusammen mit der Wahlbenachrichtigung verschickt werden, sodass gar kein Zusatzaufwand entstünde. Nach vorsichtigen Schätzungen würden die Kosten einer Wahl durch die Umstellung auf die (fast) ausschließliche Wahl per Brief um ca. 15 bis 20 Prozent sinken – ein zwar nicht ausschlaggebender, aber doch positiver Nebeneffekt.

Briefwahlunterlagen bei Landtags- und Bundestagswahlen automatisch an alle Wahlberechtigten verschicken!

Bei Landtags- und Bundestagswahlen mit ihrer im Vergleich zur Kommunalwahl noch höheren Wahlbeteiligung und höheren Aufmerksamkeit in der Bevölkerung ist die Einführung des automatischen Versands von Briefwahlunterlagen besonders erfolgversprechend.

damit ansteigen, das zeigen internationale Erfahrungen. In der Schweiz wurde der automatische Versand von Briefwahlunterlagen bereits 1978 im ersten Kanton (Basel-Landschaft) eingeführt. Etappenweise folgten weitere Kantone und die Bundesebene. Seit 2005 werden die Briefwahlunterlagen bei allen Wahlen automatisch an alle Wahlberechtigten verschickt. Die durchschnittliche Steigerung der Wahlbeteiligung nach Einführung des Direktversandes der Wahlunterlagen über die Jahre 1970 bis 2005 hinweg beträgt 4,1 Prozentpunkte.

Doch nicht nur im Ausland, auch in Deutschland gibt es bereits erste Erfahrungen mit dem Direktversand von Briefwahlunterlagen. Um eine möglichst große Beteiligung zu ermöglichen, werden in Hamburg bei allen Volksentscheiden, die nicht zeitgleich mit regulären Wahlen stattfinden, die Briefwahlunterlagen automatisch an alle Wahlberechtigten verschickt. Erfolgreich erprobt wurde das Verfahren bereits bei drei Volksentscheiden – 2007, 2010 und zuletzt 2015 beim Referendum zur Bewerbung Hamburgs um die olympischen Sommerspiele 2024.

Das Angebot wird von den Wählern gern angenommen. Beim Olympia-Referendum gaben neun von zehn Wählern ihre Stimme per Brief ab (88,1 Prozent) – nur 11,9 Prozent aller Wähler taten dies am Wahlsonntag in einem Wahllokal. Die Anzahl der Wahllokale konnte so beim Olympia-Referendum auf ein Sechstel reduziert werden und parallel dazu verringerte sich die Anzahl der Wahlhelfer (und deren Aufwandsentschädigungen) auf ein Viertel.

Als Nebeneffekt erhöht der Direktversand von Briefwahlunterlagen die Aufmerksamkeit für die Wahl. Die Wahlunterlagen liefern eine automatische Wahlerinnerung und bieten einen Anreiz, sich mit den Inhalten, Parteien und Kandidaten der Wahl auseinanderzusetzen. Im Idealfall führen sie zu Diskussionen mit der Familie oder mit Freunden. Untersuchungen zeigen die große Bedeutung politischer Debatten im persönlichen Umfeld: So nahmen in den USA Eltern, deren Kinder sich im Vorfeld der Wahl in der Schule mit dem Thema Wahl auseinandersetzten, um bis zu neun Prozent häufiger an realen Wahlen teil. Und wird zu Hause über Politik gesprochen, steigt die Wahrscheinlichkeit, zur Wahl zu gehen, von 55 Prozent auf 91 Prozent.

„Die Wahlbeteiligung steigt durch den automatischen Versand von Briefwahlunterlagen.“

Alle Wahlberechtigten bekommen im Vorfeld der Wahl ihre Briefwahlunterlagen automatisch zugesandt. Die Wähler entscheiden dann selbst, ob sie ihre Stimme im Wahllokal oder per Briefwahl abgeben möchten. Die rechtzeitige Beantragung der Briefwahlunterlagen, wie sie heute noch nötig ist, entfällt. Auch eine kurzfristige Entscheidung für die Briefwahl wird so möglich und die Bürger gewinnen Flexibilität – die Wahlbeteiligung kann

Eine Mehrheit der Bürger unterstützt die Ausweitung der Briefwahl

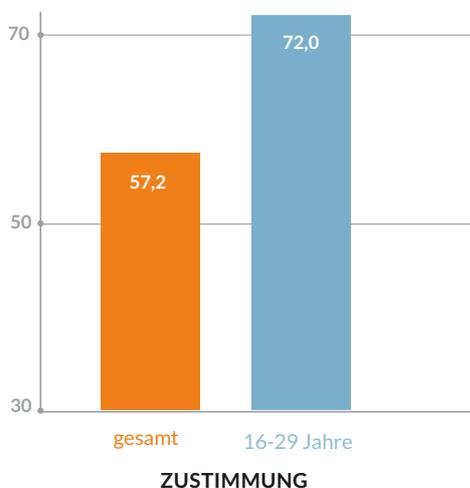
Die Bürger stehen einer Ausweitung der Briefwahl sehr offen gegenüber. Bereits heute hält etwas mehr als die Hälfte der Deutschen (50,9 Prozent) den Vorschlag, die Wahlunterlagen automatisch zu versenden, für gut. Unter denjenigen, die schon mal am Wahltag nicht an ihrem Heimatort waren und deswegen nicht wählen konnten, sagt sogar mehr als die Hälfte (57,6 Prozent), dass sie die automatische Zusendung der Unterlagen gut fänden. Das verwundert nicht, denn das klassische Bild der Urnenwahl als Normalwahl ist aus der Sicht der Wähler längst überholt. Zum einen zeigt das der ständig wachsende Anteil der Briefwähler. Nutzten bei der Einführung der Briefwahl 1957 nur 4,9 Prozent der Wähler diesen Weg, so waren es bei der letzten Bundestagswahl 2013 mit 24,3 Prozent fast ein Viertel aller Wähler. Dieser Trend blieb auch bei den drei Landtagswahlen im Frühjahr und der jüngsten Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern ungebrochen, der Anteil der Briefwähler war in Baden Württemberg (21,0 Prozent), Rheinland-Pfalz (30,6 Prozent), Sachsen-Anhalt (13,7 Prozent) und Mecklenburg Vorpommern (20,0 Prozent) so hoch wie nie zuvor.

Zum anderen zeigen aktuelle Umfragen, dass die Bürger die Briefwahl nicht als Ausnahmefall sehen

BRIEFWAHL ODER URNENWAHL?

„FÜR MICH MACHT ES KEINEN UNTERSCHIED, OB ICH AM WAHLTAG INS WAHLLOKAL GEHE ODER PER BRIEFWAHL ABSTIMME.“

ANGABEN IN PROZENT



n = 721 Befragte ab 16 Jahren.
Quelle: Allensbach Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Nov. 2015).

und dass das klassische Bild der Wahl nicht mehr auf das Wahllokal beschränkt ist. Für mehr als die Hälfte der Deutschen (57,2 Prozent) macht es keinen Unterschied, ob sie am Wahlsonntag ins Wahllokal gehen oder ihre Stimme per Brief abgeben. Die Jüngeren hängen sogar noch weit weniger am Wahllokal: Unter den 16- bis 29-Jährigen sieht nur jeder Fünfte (19,4 Prozent) in der Briefwahl eine Ausnahme und knapp drei Viertel (72,0 Prozent) machen keinen Unterschied zwischen Brief- und Urnenwahl.

Selbst bei der älteren Generation (über 60 Jahre) ist die Einschätzung fast ausgeglichen: Während 47,1 Prozent sagen, dass der Gang ins Wahllokal für sie zum Wählen dazu gehört, geben mit 45,4 Prozent nur unwesentlich weniger an, dass es für sie keinen Unterschied macht, ob die Wahl per Brief oder im Wahllokal stattfindet. Es zeigt sich: Eine Mehrheit der Bürger sieht die Stimmabgabe am Wahlsonntag im Wahllokal um die Ecke bereits heute nicht mehr als den Normalfall an – und das werden in Zukunft noch mehr sein.

„Mal gehe ich, mal gehe ich nicht...“ – Briefwahl ist eine gute Option für Gelegenheitswähler

Wie in Oregon, so besteht auch in Deutschland besonders bei den „Gelegenheitswählern“, also bei jenen, die nur ab und zu mal wählen, noch großes Potenzial bei der Briefwahl. Fragt man diejenigen, die am Wahltag schon einmal nicht an ihrem Heimatort waren und dort nicht wählen konnten, ob und auf welche Weise sie gewählt haben, so zeigt sich ein deutliches Bild: Von den „Immer-Wählern“ nutzten 84,4 Prozent die Möglichkeit der Briefwahl und nur 12,9 Prozent verzichteten komplett auf die Stimmabgabe. Bei den „Gelegenheitswählern“ war es umgekehrt. Nur 17,4 Prozent entschieden sich vorab für die Briefwahl und mehr als drei Viertel (82,6 Prozent) wählten einfach gar nicht.

„In einer immer mobileren Gesellschaft ist die Ausweitung der Briefwahl ein Schritt hin zum zeitgemäßen Wählen.“

Viele Menschen, für die Wählen keine Selbstverständlichkeit, sondern jedes Mal wieder eine neue Entscheidung ist, lassen sich also schon durch kleine Hürden und Hindernisse von der Wahl abhalten.

Die Umstellung der Wahl (fast) ausschließlich auf die Briefwahl auf der kommunalen Ebene und die automatische Versendung der Briefwahlunterlagen für Landtags- und Bundestagswahlen würde eine Hürde abbauen und so mehr „Gelegenheitswähler“ zu Wählern machen.

Warum die Briefwahl attraktiv ist

Umfragen zu den Gründen, warum sich Menschen für die Stimmabgabe per Brief entscheiden, zeigen deutlich, dass die Abwesenheit am Wahltag im Mittelpunkt steht. Der größte Teil der Briefwähler (57,1 Prozent) entschied sich für die Stimmabgabe per Brief, weil er im Urlaub war, private oder berufliche Termine am Wahltag hatte oder noch nicht sicher war, ob er am Wahltag wirklich da sein wird. Das ist nicht verwunderlich, denn die Mobilität der Bevölkerung hat in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Während der Wahlsonntag und das heimatnahe Wahllokal früher geeignet waren, möglichst vielen Menschen die Stimmabgabe leicht zu machen, ist das heute nicht mehr notwendigerweise der Fall. Viele Menschen sind zeitlich immer enger eingebunden: Fast 40 Prozent (39,6 Prozent) der Bevölkerung arbeiten häufiger am Sonntag und jeder Zehnte (11 Prozent) pendelt zwischen zwei Wohnorten. Die Briefwahl ist für diese Menschen die wichtigste Alternative zur Urnenwahl, die es ihnen auch bei Abwesenheit erlaubt, ihre

Stimme abzugeben. So nutzten 63,1 Prozent der Wahlberechtigten, wenn sie am Wahltag nicht an ihrem Heimatort waren, die Briefwahl, während sich nur 4,1 Prozent für die vorgezogene Urnenwahl entschieden – also vor dem eigentlichen Wahltag ihre Stimme im Rathaus abgaben. 31,3 Prozent verzichteten bei Abwesenheit ganz auf die Stimmabgabe.

Etwa ein Drittel der Briefwähler entschied sich für die zeit- und ortsunabhängige Form der Stimmabgabe, weil sie es bequemer fanden, von zu Hause aus zu wählen (19,3 Prozent) oder weil sie zu Hause ihre Stimme ungestört abgeben konnten (13,4 Prozent). Hieraus leitet sich auch der niedrige Anteil der ungültigen Stimmen bei der Briefwahl ab, der bei der Bundestagswahl 2013 bei den Zweitstimmen mit 0,9 Prozent bei der Briefwahl deutlich unter dem Anteil der ungültigen Stimmen bei der Urnenwahl (1,4 Prozent) lag.

Beide Kerngründe für die Briefwahl – Abwesenheit am Wahltag und die Suche nach einer bequemen und ungestörten Wahlmöglichkeit abseits des Wahllokals – werden zukünftig eher noch an Bedeutung gewinnen. Die Mobilität der Bevölkerung nimmt stetig zu und die Art, wie wir wählen sollte sich dem weiter anpassen.

Spontan per Brief abstimmen? Heute leider noch nicht möglich

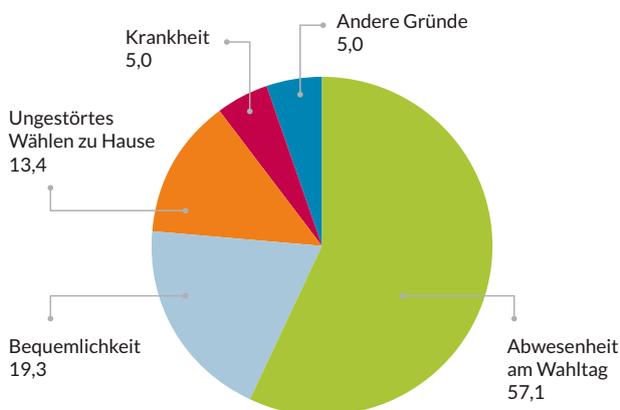
Die Ausweitung der Briefwahl verspricht also zahlreiche positive Effekte: eine höhere Wahlbeteiligung, geringeren Aufwand für Bürger und Verwaltung bei der Wahl, weniger ungewollt ungültige Stimmen; sie bringt die Wahl wieder näher in das Lebensumfeld der Bürger und wird von breiter Unterstützung in der Bevölkerung getragen. Und doch ist sie rechtlich gesehen immer noch ein Sonderfall und wird als Ausnahme zur Urnenwahl eingeordnet.

In der Praxis bedeutet das für die Bürger, dass die Briefwahl vor jeder Wahl neu bei der Gemeinde beantragt werden muss. Entweder per Rücksendung der Wahlbenachrichtigungskarte, Brief, E-Mail, über eine Online-Plattform oder persönlich im Rathaus. Bis 2009 war dieser Antrag inhaltlich notwendig, denn die Bürger mussten begründen, warum sie Briefwahl beantragten. Der Antrag wurde z. B. dann akzeptiert, wenn man am Wahltag arbeiten musste oder im Krankenhaus war. Da diese Gründe aber nie überprüft wurden und tatsächlich auch nur mit extrem hohem Aufwand hätten geprüft werden können, ist seit 2009 keine Angabe von Gründen

GRÜNDE FÜR DIE BRIEFWAHL

„WARUM HABEN SIE BEI DER BUNDESTAGSWAHL PER BRIEF GEWÄHLT?“

ANGABEN IN PROZENT



n=2.850 wahlberechtigte Befragte; Mehrfachnennung war möglich; zusammengefasste Antworten: Urlaub, private Termin, berufliche Termine und mögliche Abwesenheit am Wahltag (Abwesenheit am Wahltag), Gebrechlichkeit und Krankheit (Krankheit).
Quelle: infratest dimap 2015.

für die Beantragung der Briefwahl mehr notwendig. Der Antrag blieb dennoch bestehen, was bei Bürgern und Behörden einen hohen Aufwand in der Wahlvorbereitung und -durchführung verursacht. Zudem verringert der Antrag die Flexibilität in der Entscheidung für die Briefwahl. Er begründet sich letztlich nur noch durch das vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochene „Leitbild der Urnenwahl“. Allein der Antrag markiert damit noch die Ausnahmestellung der Briefwahl – im Gegensatz zum angenommenen Normalfall, der Stimmabgabe im Wahllokal. Ein Bild, das sich mit der Realität, in der ca. 25 Prozent aller Stimmen per Brief abgegeben werden, nicht mehr deckt.

Zu große Zurückhaltung

Doch woher kommt diese Vorsicht bei der Briefwahl und die Zurückhaltung gegenüber einer möglichen Ausweitung? Sie ergibt sich aus der Betrachtung der Wahlgrundsätze, die zentral in Art. 38 GG festgelegt sind: Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Die Allgemeinheit der Wahl, dass alle Bürger das Recht haben, ihre Stimme abzugeben und dass auch möglichst viele Menschen von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, wird zweifellos durch die Briefwahl gefördert und verbessert. Es wird jedoch zum Teil kritisch gefragt, inwiefern die Briefwahl den Anforderungen der Wahlgrundsätze der geheimen und freien Wahl genügt und wie sicher sie ist – und das bereits bei der aktuellen Regelung.

Wann immer die Wahl außerhalb des Wahllokals geschieht, liegt die Verantwortung für die geheime und freie Stimmabgabe beim Bürger. Er sorgt selbst dafür, dass niemand seine Stimmabgabe beobachtet, er nicht unter Druck gesetzt wird, eine bestimmte Entscheidung zu treffen und seine Wahlentscheidung geheim bleibt.

Quellenverweis

Die im Text erwähnten Umfragen wurden im Auftrag der Bertelsmann Stiftung vom Institut für Demoskopie Allensbach im November 2015 (IfD-Umfrage 11048) und von infratest dimap im Rahmen einer Befragung zur Bundestagswahl 2013 erhoben.

Alle weiteren statistischen Daten stammen vom statistischen Bundesamt bzw. den jeweils zuständigen statistischen Landesämtern.

Ein Factsheet mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Daten und Fakten zur Briefwahl sowie die detaillierten Ergebnisse der Allensbach-Umfrage können unter www.bertelsmann-stiftung.de abgerufen werden.

In der Abwägung mit Zuwächsen in der Wahlbeteiligung und Verbesserungen bei der allgemeinen Wahl würde das in Kauf genommen und stünde auch einer Ausweitung der Briefwahl nicht im Weg.

Kritiker stellen mit Blick auf die Sicherheit der Briefwahl Fragen in den Raum: Wie kann garantiert werden, dass nur der Wahlberechtigte und niemand anderes mit dessen Unterlagen wählt? Wie kann dokumentiert werden, dass die Unterlagen bei der Wahlbehörde ankommen und ausgezählt werden? Wie kann verhindert werden, dass gefälschte Unterlagen in die Auszählung gelangen? Diese Fragen stellen sich bereits heute mit Blick auf die Briefwahl – und müssen so auch bei der Ausweitung der Briefwahl beantwortet werden. Und es gibt Antworten auf diese Sicherheitsbedenken:

Welche Maßnahmen die Briefwahl noch sicherer machen

Um sicherzustellen, dass auch wirklich der Wahlberechtigte persönlich seine Unterlagen ausgefüllt hat, könnte bspw. auf den Briefwahlunterlagen ein individuelles Sicherheitsmerkmal wie die eigene Personalausweisnummer abgefragt werden. Die Gemeinde gleicht diese elektronisch ab und gibt die Unterlagen bei erfolgreicher Verifizierung in die Wahlurne.

Zur Nachverfolgung der Wahlunterlagen könnten diese außerdem mit einem Strich- oder QR-Code ausgestattet werden. Bei Eingang in der Wahlbehörde würde dieser gescannt und als eingegangen registriert. Über eine Plattform oder einen individuellen Link könnte der Wähler jederzeit den Status seiner Unterlagen prüfen und sichergehen, dass seine Stimme angekommen ist und gezählt wird.

Zudem sollten alle eingehenden Briefwahlunterlagen mit dem Wählerverzeichnis abgeglichen werden (auch hier können elektronische Systeme helfen). Gut gefälschte Unterlagen – ausgestellt auf fiktive Personen – könnten so, im Gegensatz zu heute, identifiziert und aussortiert werden.

Mit diesen oder ähnlichen Anpassungen würde die Briefwahl sicherer und Bedenken vor einer Ausweitung kleiner. Denn letztlich muss eine Abwägung stattfinden: Mit Blick auf die Verbesserungen bei der Allgemeinheit der Wahl und mit den Maßnahmen für eine erhöhte Sicherheit sollten die Vorschläge zur Ausweitung der Briefwahl auf Zustimmung stoßen.

Nächster Schritt: Erfahrungen sammeln

Das Vertrauen der Bürger in die Wahlen ist hoch und ein wichtiger Pfeiler unserer Demokratie. Änderungen an den Regeln, nach denen wir wählen und an der Art, wie wir wählen, dürfen dieses Vertrauen nicht verringern. Die Umsetzung der beiden Vorschläge zur Ausweitung der Briefwahl sollte deswegen gut vorbereitet werden. Zentral wird es sein, in Pilotkommunen und Bundesländern sowohl mit dem automatischen Versand als auch mit All-Postal-Voting Erfahrungen zu sammeln und damit Vertrauen aufzubauen.

Dafür bieten sich zum einen Bürgerentscheide an. Die Referenden in Hamburg, u. a. zu Olympia, haben gezeigt wie unaufgeregt und erfolgreich die Ausweitung der Briefwahl gelingen kann. Beschwerden gegen das Verfahren hat es übrigens keine gegeben. Auch andere Kommunen sammeln schon Erfahrungen: Bereits heute können sie in einigen Bundesländern selbst entscheiden, wie sie die Stimmabgabe bei Bürgerentscheiden und die Integrationsratswahlen durchführen. Wo das möglich ist, wird die reine Briefwahl gern genutzt. Damit dem in Zukunft noch mehr Kommunen folgen können, sollte ihnen in allen Bundes-

ländern freigestellt werden, selbst zu entscheiden, auf welche Weise sie Bürgerentscheide durchführen. Bayern ist diesen Weg gerade erst gegangen und erlaubt den Kommunen mittlerweile den automatischen Versand von Briefwahlunterlagen bei Bürgerentscheiden. Zum anderen ist der Wechsel hin zu Wahlen (fast) ausschließlich per Brief auch direkt bei Kommunalwahlen denkbar. Die Grundlage hierfür müssten die Landesparlamente legen, entweder durch eine Gesetzesänderung, die allen Kommunen die Tür öffnen würde oder indem sie mit einer „Innovationsklausel“ den Weg für Pilotkommunen und zum Lernen frei machen. Bei Pilotversuchen in britischen Kommunen stieg die Wahlbeteiligung bei der Einführung des All-Postal-Votings um 28 Prozent an und übertraf den landesweiten Durchschnitt bei Weitem. Das einfache Verfahren in Kombination mit gezielter Kommunikation und Aufklärung über die Briefwahl hat dort die Bürger überzeugt. Auch in Deutschland sollten wir die Chancen des Föderalismus nutzen und Erfahrungen sammeln. Wenn wir die Potenziale der Briefwahl ausschöpfen und sie an die Anforderungen einer immer mobileren und flexibleren Gesellschaft anpassen, so ist das ein wichtiger Schritt hin zu zeitgemäßem Wählen.

Autorin



Emilie Reichmann
emilie.reichmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81561

Emilie Reichmann ist Project Manager im Programm „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung.

Weiterführende Literatur:

Lüchinger, Simon/Rosinger, Myra/Stutzer, Alois (2007): The Impact of Postal Voting on Participation. In: Swiss Political Science Review, 13 (2), S. 167-202.

Vehrkamp, Robert/Tillmann, Christina/Reichmann, Emilie/ Im Winkel, Niklas (2016): Zeitgemäß Wählen – 8-Punkte zur Steigerung der Wahlbeteiligung. In: EINWURF, Sonderausgabe 1-2.

Gronke, Paul/Miller, Peter (2012): Voting by Mail and Turnout in Oregon. In: American Politics Research, 40 (6), S. 976-997.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Prof. Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81526

Redaktion: Christina Tillmann, Dr. Dominik Hierlemann

Redaktionsassistentin und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105
September 2016 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.