

# Blick- punkt

Nr. 2 | November 2020

---

**iparl**  
Institut für  
Parlamentarismus-  
forschung

## **Aus gegebenem Anlass:** Wählen per Brief in Deutschland – wie fehleranfällig ist die Briefwahl?

Daniel Hellmann

---

Die US-Präsidentenwahlen 2020 sind überschattet vom Vorwurf des 45. Präsidenten der Vereinigten Staaten, die Demokraten hätten ihm den Sieg mittels der Briefwahl gestohlen. Diese für den demokratischen Prozess belastende Entwicklung soll als Anlass dienen, zu fragen, wie sicher das Wählen per Brief in Deutschland ist? Ist im kommenden Superwahljahr mit Wahlbetrug und Wahlfehlern bei der Briefwahl zu rechnen? \_\_\_\_\_

### Das Wichtigste in Kürze:

1. Der Briefwahlanteil hat in Deutschland stetig zugenommen und wird voraussichtlich auch bei der nächsten Bundestagswahl steigen.
2. Wahlbetrug und Wahlfehler können über Wahleinsprüche erfasst werden.
3. Es passieren zwar immer wieder Fehler im Zuge der Briefwahl, aber die Fehleranfälligkeit steigt nicht mit der Zahl der BriefwählerInnen.
4. Mehr BriefwählerInnen bedeuten auch mehr Kosten für Verpackung und Versand der Unterlagen. Allerdings ist der Posten der Bundestagswahl im Bundeshaushalt sehr gering, so dass Kostensteigerungen unproblematisch sind.
5. Es gibt Verbesserungspotentiale: Bessere Absprachen mit externen Dienstleistungsunternehmen, mehr Personal für die Gemeinden und eine zentralisierte Materialbeschaffung können die Briefwahl zukünftig noch sicherer machen. Darüber hinaus wäre auch über die direkte Zusendung von Briefwahlunterlagen mit der Wahlbekanntmachung und den Aufbau einer Infrastruktur für sichere E-Voting-Verfahren nachzudenken.

2021 wird ein Superwahljahr. In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin finden Landtags-, in Hessen, Niedersachsen und Berlin Kommunal- und im gesamten Bundesgebiet Bundestagswahlen statt. Vor dem Hintergrund der unklaren Entwicklung der Corona-Pandemie sollte schon frühzeitig überlegt werden, wie Wählen im kommenden Jahr funktionieren kann. Per Brief zu wählen ist eine Option, weitgehend kontaktlos die eigene Stimme abgeben zu können. Allerdings gilt das als fehler- und betrugsanfälliger als Wählen im Wahllokal.<sup>1</sup> Auch in Deutschland sind Pannen und Betrug rund um die Briefwahl nicht unbekannt. In Stendal in Sachsen-Anhalt beispielsweise wurden bei der Kommunalwahl 2014 fast 200 Briefwahlunterlagen von wenigen Bevollmächtigten abgeholt und zugunsten eines CDU-Kreistagsabgeordneten ausgefüllt.<sup>2</sup> Im bayrischen Geiselhöring nahmen 460 rumänische Spargelhelfer per Brief an der Kommunalwahl 2014 teil und stimmten für ihre Chefin.<sup>3</sup> Sind dies jeweils nur spektakuläre Einzelfälle, oder wird die Briefwahl tatsächlich systematisch für Betrug missbraucht? Wird die zu erwartende Ausweitung der Briefwahl im kommenden Jahr problematisch sein? In diesem IParl-Blickpunkt wird ausschließlich auf den Aspekt der Fehler- und Betrugsanfälligkeit der Briefwahl eingegangen. Rechtliche Bedenken, etwa das Wahlgeheimnis oder die Wahlfreiheit betreffend, werden weitgehend ausgeklammert.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise Frank Bätge (2011): Wahlfehler und Wahlprüfung bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen: Forschungsbericht, S. 136.

<sup>2</sup> Roland Jäger: Der lange Schatten der Briefwahllaffäre in Stendal, in: MDR Sachsen-Anhalt vom 19. September 2019, <https://www.mdr.de/sachsen-anhalt/stendal/stendal/kommunalwahlen-in-stendal-cdu-verliert-der-lange-schatten-der-briefwahllaffaere-100.html>.

<sup>3</sup> Matthias Köpf: Die Zweifel überwiegen im Prozess um Wahlfälschung, in: SZ.de vom 18. Juni 2020, <https://www.sueddeutsche.de/bayern/geiselhoering-wahlfaelschung-kommunalwahl-freispruch-1.4940629>.

<sup>4</sup> Siehe dazu beispielsweise Frederik Orłowski / Simon Pohlmann (2020): Die Briefwahl: Ein scharfes Schwert im Kampf gegen Epidemien?, in MIP, 26. Jg, H. 1, S. 38 – 43.

## Rückblick: Wählen per Brief in Deutschland

Die Möglichkeit, in Abwesenheit zu wählen, wurde in Deutschland mit dem Bundeswahlgesetz von 1957 eingeführt. Auf Antrag konnten Wahlberechtigte einen Wahlschein erhalten, wenn sie aus wichtigen Gründen verhindert waren, kurzfristig umgezogen oder aufgrund von Alter oder Krankheit am Wahltag nicht an der Wahl teilnehmen konnten.<sup>5</sup> Die Notwendigkeit den Antrag auf Briefwahl zu begründen blieb bis 2008 bestehen. Seitdem kann ohne Begründung die Erteilung des Wahlscheins beantragt werden. Aber auch ohne diese Vereinfachung war der Briefwahlanteil bereits von 4,9 Prozent 1957 auf 18,7 Prozent 2005 gestiegen, und bei der Bundestagswahl 2017 wählte mit 28,6 Prozent bereits mehr als ein Viertel der WählerInnen per Brief (siehe Abbildung 1).

Die Beantragung kann postalisch, persönlich in der Gemeindebehörde oder per Mail oder Telefax bis spätestens Freitag vor der Wahl um 18 Uhr erfolgen. Für andere Personen kann der Wahlbrief unter Vorlage einer schriftlichen Vollmacht abgeholt werden. Um Wahlbetrug vorzubeugen, ist es für eine einzelne Person nur möglich, für maximal vier andere Wahlberechtigte die Briefwahl zu beantragen. Sollte bei der Beantragung eine abweichende Versandadresse gewünscht werden, wird trotzdem eine Benachrichtigung an die bei der Gemeindebehörde hinterlegte Adresse gesendet. Um darüber hinaus sicherzustellen, dass das Wahlgeheimnis nicht verletzt wird, ist dem Wahlbrief die unterschriebene eidesstattliche Versicherung beizufügen. Die Unterlagen können entweder per Post (innerhalb Deutschlands kostenlos) abgeschickt oder in der Gemeindeverwaltung abgegeben werden.

Blickpunkt | IParl

Nr. 2 | November 2020

Abbildung 1: BriefwählerInnenanteil bei Bundestagswahlen



Quelle: Bundeswahlleiter.

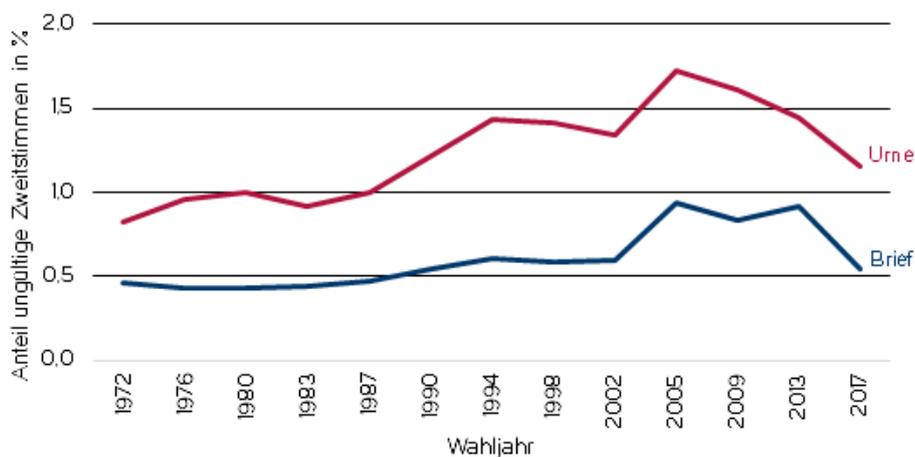
<sup>5</sup> §22 Abs. 2 Bundeswahlordnung (BWO) in der Fassung vom 16. Mai 1957.

### Wahlbetrug und Wahlfehler – schwer zu messende Größen

Wahlen, als Veranstaltungen mit mehreren hunderttausend HelferInnen und mehreren Millionen TeilnehmerInnen, verlaufen niemals fehlerfrei. Wahlfehler, also die unabsichtliche fehlerhafte Ausführung der Wahlvorschriften, sind in Anbetracht von Größe und Umfang der Veranstaltung unvermeidlich. Eine gute Wahlorganisation sollte das Vorkommen von Fehlern dennoch weitestgehend reduzieren. Problematisch ist hingegen Wahlbetrug, also das intentionelle Fehlverhalten Einzelner, das auf die Beeinflussung der Wahl zu eigenen Gunsten ausgerichtet ist. Die Häufigkeit von Wahlfehlern und Wahlbetrug lässt sich nur schwer messen. Fehler werden nicht immer aufgedeckt, und in Betrugsfällen besteht für die Eingeweihten der Anreiz, den Fall geheim zu halten.

Als indirekter Indikator wird unter anderem der Anteil der ungültigen Stimmen herangezogen. Ist der Anteil hoch oder unterscheidet er sich in einem Wahlbezirk merklich von umliegenden Bezirken, liegt der Verdacht nahe, dass strenger, unkonzentrierter oder gezielt falsch gezählt wurde.<sup>6</sup> Vergleicht man die Brief- mit der Urnenwahl kommt hinzu, dass aufgrund der zusätzlichen Umschläge und der notwendigen eidesstattlichen Versicherung zusätzliche Fehlerquellen auf Seiten der Wählenden entstehen. Insofern wäre zu erwarten, dass der Anteil ungültig gezählter Stimmen durch die Briefwahl sogar höher ist. Tatsächlich ist aber das Gegenteil der Fall: Bei allen Bundestagswahlen seit 1972<sup>7</sup> lag der Anteil ungültiger Briefwahlstimmen deutlich unter dem der Urnenwahlstimmen (siehe Abbildung 2). Trotz mehrerer Fehlerquellen lässt sich schon aus diesem Grund nicht folgern, dass per Brief zu wählen problematischer wäre.

Abbildung 2: Anteil ungültiger Zweitstimmen bei Bundestagswahlen seit 1972 nach Urnen- und Briefwahl



Quelle: Bundeswahlleiter.

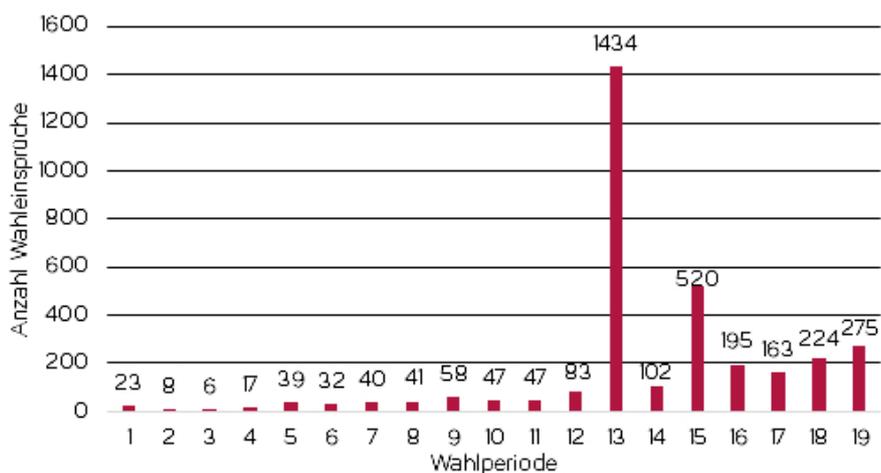
<sup>6</sup> Diese Methode haben beispielsweise Gøerres und Funk bei der Untersuchung der Arbeit von Wahlhelfer-Teams als abhängige Variable verwendet, vgl. Achim Gøerres / Evelyn Funk (2019): Who counts, counts: An exploratory Analysis of How Local Authorities organise the Electoral Count in Germany's Most Populous State, in: German Politics, 28. Jg. H. 1, S. 61 – 79.

<sup>7</sup> Zu den Wahlen vor 1972 liegen keine nach Urnen- und Briefwahl differenzierten Daten vor.

Wahlfehler treten dennoch auf. Als Quelle für ihre Aufdeckung bietet sich insbesondere das Wahlprüfungsverfahren an. Der Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages wird nach jeder Bundestagswahl eingesetzt und nimmt Wahleinsprüche aus der Bevölkerung, von Parteien und von Wahlorganen entgegen. Die Einspruchsfrist beträgt zwei Monate nach dem Wahltag. Die Einsprüche werden vom Ausschuss bearbeitet und dem Plenum zum Beschluss vorgelegt. Bisher war noch kein Wahleinspruch in dem Sinne erfolgreich, dass er zu einer vollständigen oder teilweisen Wahlwiederholung geführt hätte. Drei Beschwerden gegen die Bundestagswahl 2017 wurde allerdings zugestanden, dass das subjektive Wahlrecht der EinspruchsführerInnen verletzt wurde.<sup>8</sup> Auch wenn Wahleinsprüche somit nur selten begründet und noch seltener erfolgreich sind, sind sie doch eine hervorragende Quelle, um Probleme im Wahlprozess zu erkennen. Aus den Beschlussempfehlungen des Ausschusses gehen die jeweiligen Einspruchsgründe hervor, die sich somit näher untersuchen lassen. Außerdem wird, im Rahmen der Möglichkeiten des Ausschusses, Beschwerden auch weitgehend nachgegangen, so dass in einigen Fällen Wahlfehler festgestellt werden.

Insgesamt ist die Zahl der Wahlbeschwerden seit 1949 gestiegen (siehe Abbildung 3). Höhepunkte in der 13. und 15. Wahlperiode lassen nicht unbedingt auf vermehrten Wahlbetrug oder Wahlfehler schließen. Vielmehr werden Wahleinsprüche häufig gegen die Fünfprozenthürde, gegen Überhangmandate oder gegen die Nichtwählbarkeit der CSU in anderen Bundesländern erhoben. Diese Beschwerden richten sich somit gegen die Ausgestaltung des Wahlrechts und nicht gegen die Fehler bei der Rechtsanwendung. So tritt beispielsweise die CSU nach eigener Entscheidung nicht außerhalb Bayerns an. Es gibt auch keine Rechtsnorm, mit der man die CSU dazu zwingen könnte, außerhalb Bayerns KandidatInnen aufzustellen.

Abbildung 3: Zahl der Einsprüche gegen die Wahl zum Deutschen Bundestag seit 1949



Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses.

<sup>8</sup> Diese Entscheidungsoption wurde erst 2012 mit dem Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen eingeführt.

Der Wahlprüfungsausschuss kann Prüfbitten an die Bundesregierung richten, aber selbst nicht über die Gültigkeit bestehender Rechtsnormen befinden. Solche Einsprüche laufen daher immer ins Leere.

Die Zahl der Einsprüche hat an sich nur geringe Aussagekraft, da viele dieselben, zum größten Teil unbegründeten Vorwürfe beinhalten. Die Anzahl, vor allem unterteilt und gruppiert nach Themen, kann allerdings ein Indikator für die zunehmende Unzufriedenheit in einzelnen Bereichen sein. Insofern ist es notwendig, sich sowohl die Häufigkeit als auch die thematische Ausdifferenzierung der Wahlbeschwerden anzuschauen, um Rückschlüsse auf Probleme im Wahlprozess ziehen und diese beheben zu können.

### Mögliche Fehlerquellen bei der Briefwahl

Anders als bei den oben aufgezählten Wahlbeschwerden, die sich gegen gesetzliche Regelungen richten, liegen bei der Briefwahl meist Beschwerden hinsichtlich des Handelns der Wahlorgane vor. Eine der wenigen Ausnahmen waren Beschwerden vor allem zur Bundestagswahl 2009, die sich gegen den Wegfall der vorherigen Begründungspflicht des Briefwahlantrags richteten. Deutlich häufiger wird jedoch Einspruch erhoben, weil Briefwahlunterlagen nicht beim Wahlberechtigten ankommen. Das ist insbesondere bei Auslandsdeutschen problematisch, da die Post in manchen Fällen erst nach der Wahl beim Wähler eintrifft. Vor allem bei der vorgezogenen Bundestagswahl im Jahr 2005 war dies ein häufiges Problem, da viele die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abwarteten, bevor sie ihre Wahlunterlagen beantragten.

Anstatt gar keine Briefwahlunterlagen zu erhalten, bekamen einige KölnerInnen sie 2013 gleich doppelt zugeschickt.<sup>9</sup> In manchen Fällen wurden auch die falschen Wahlzettel zugestellt. 2005 hatte beispielsweise eine Privatfirma die Wahlbriefe in den beiden Dortmunder Wahlkreisen versendet, ohne zu überprüfen, ob der jeweils richtige Wahlzettel beigelegt war. Infolgedessen mussten trotz groß angelegter Informationsmaßnahmen der Stadt mehr als 10.000 Erststimmen für ungültig erklärt werden.<sup>10</sup> Ähnliches wiederholte sich bei der Bundestagswahl 2013 in den Bochumer und Duisburger Wahlkreisen.<sup>11</sup>

Eine weitere Fehlerquelle birgt die Wahlteilnahme am Wahltag bei vorheriger Briefwahlbeantragung. Wenn die Briefwahl beantragt wurde, ist, um der doppelten Wahlteilnahme per Brief und in Präsenz vorzubeugen, im Wählerregister ein Sperrvermerk notiert. Wahlberechtigte, die aus verschiedenen Gründen am Wahltag doch im Wahllokal zur Wahl erscheinen, beispielsweise weil ihre Briefwahlunterlagen noch nicht angekommen sind oder weil sie entgegen ihrer Annahme am Wahltag doch ins Wahllokal gehen können, werden abgewiesen. Ohne Wahlschein muss ihnen die Wahl verweigert werden. Mit Wahlschein aber können sie nach §59 BWO einen neuen Wahlschein ausgehändigt bekommen. Bei der Bundestagswahl 2017 wurde in zwei Fällen mit dieser Konstellation Wahlberechtigten kein neuer Wahlschein ausgestellt, wodurch der Wahlprüfungsausschuss erstmalig subjektive Wahlrechtsverletzungen feststellen musste. Aus der WählerInnenperspektive kann die Briefwahl in Einzelfällen also mit einem Risiko verbunden sein.

---

<sup>9</sup> Oliver Görtz: Kritik nach Panne bei Briefwahl, in: Kölner Stadtanzeiger vom 16. September 2013, <https://www.ksta.de/koeln/-bundestagswahl-pannen-bei-der-briefwahl-4924878>.

<sup>10</sup> Oliver Volmerich: Dortmunder Wahlpanne von 2005 hatte weitreichende Folgen, in: Münsterlandzeitung vom 3. September 2020, <https://www.muensterlandzeitung.de/dortmund/dortmunder-wahlpanne-von-2005-hatte-weitreichende-folgen-plus-1551997.html>.

<sup>11</sup> Christina Heße: Zigtausende haben in Bochum schon per Briefwahl gewählt, in: WAZ vom 17. September 2013, <https://www.waz.de/staedte/bochum/zigtausende-haben-in-bochum-schon-per-briefwahl-gewaehlt-id8457238.html>, Alfons Winterseele: Wahlpanne in Duisburg – Stadt verschickte falsche Briefwahlunterlagen, in: WAZ vom 18. September 2013, <https://www.waz.de/staedte/duisburg/wahlpanne-in-duisburg-stadt-verschickte-falsche-briefwahlunterlagen-id8456808.html>.

Während diese Fälle für einzelne Personen problematisch sein können, dreht sich die Ablehnung der Briefwahl oftmals um die Gefahren des Wahlbetrugs, da anders als im Wahllokal nicht sichergestellt werden kann, dass Wahlberechtigte tatsächlich selbst abstimmen. Es gibt zahlreiche derartige Einsprüche, die allerdings in keinem Fall bestätigt werden konnten. Das heißt indes nicht, dass mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass Personen für andere Wahlberechtigte abstimmen oder gar Stimmen von BriefwählerInnen kaufen. Der Wahlprüfungsausschuss kann derartige Praktiken nur begrenzt untersuchen. Zumindest das systematische Kaufen von Stimmen dürfte allerdings schwerlich möglich sein dürfte. Zum einen steht es nach §107a und §108 StGB unter Strafe; es ist außerdem organisatorisch aufwendig und leicht nachverfolgbar, für mehrere Personen die eigene Stimme abzugeben. Bei der Beantragung des Versandes an eine andere als die Wohnadresse des Wahlberechtigten wird zur Sicherheit ein Brief an die behördlich hinterlegte Wohnadresse versendet, wodurch diese Person informiert würde.<sup>12</sup> So wird sichergestellt, dass selbst im Falle einer fälschlichen Beantragung die eigentlichen Wahlberechtigten benachrichtigt werden und der Straftat nachgegangen werden kann. Die persönliche Abholung der Unterlagen ist nur für maximal vier Personen bei Vorlage unterschriebener Vollmachten gestattet. Auch so wird sichergestellt, dass Identitätsdiebstahl kein Massenphänomen sein kann und TäterInnen ermittelt werden können. Praktisch dürfte sich auch die Suche nach Personen, die gewillt sind, ihr Wahlrecht abzutreten, schwierig gestalten. Öffentliche Aufforderungen werden, wie im Fall des Vereins Demokratie International, strafrechtlich verfolgt. Der Verein hatte 2002 in Postwurfsendungen dazu aufgerufen, Briefwahlunterlagen zu beantragen und diese an nicht wahlberechtigte AusländerInnen weiterzugeben.<sup>13</sup> Ohne derartige Aktionen wäre Wahlbetrug in größerem Ausmaß vermutlich kaum zu organisieren.

Ein anderes Einfallstor zur Beeinflussung der Bundestagswahl über die Briefwahl stellt die Lagerung der eingegangenen Briefe dar. Vor allem wegen des steigenden Briefwahlanteils können die Briefkästen durch die Gemeinden gelegentlich nicht rechtzeitig geleert werden, so dass es immer wieder zu Einsprüchen aufgrund von übergequollenen Briefkästen voller Briefwahlunterlagen kommt, die so entwendet werden könnten. In Essen wurden nach der Wahl 26 Säcke voller Briefwahlunterlagen in einem Aufzug der Universität gefunden.<sup>14</sup> Sie wurden zwar ordnungsgemäß gezählt, hätten aber nachträglich entfernt werden können, was bei einer eventuellen Nachzählung zu Verwerfungen geführt hätte. Der Wahlvorstand hatte lediglich vergessen, sie nach der Zählung ordentlich zu lagern.

---

<sup>12</sup> §28 Abs. 4 BWO.

<sup>13</sup> Aufruf gefälscht, in: Tagesspiegel vom 23. September 2002, <https://www.tagesspiegel.de/politik/aufruf-gefälscht/348722.html>.

<sup>14</sup> Pascal Hesse / Hans-Karl Reintjes: Erneute Wahl-Panne in Essen – 26 Säcke mit Stimmzetteln wurden im Aufzug vergessen, in: WAZ vom 27. September 2013, <https://www.waz.de/staedte/essen/erneute-wahl-panne-in-essen-26-saecke-mit-stimmzetteln-wurden-im-aufzug-vergessen-id8498140.html>.

Tabelle 1: Zahl der Wahleinsprüche zum Thema Briefwahl 1990–2017

	12.-19. WP	12. WP	13. WP	14. WP	15. WP	16. WP	17. WP	18. WP	19. WP
<b>Fehler bei der Zustellung</b>	151	16	5	3	8	41	16	57	5
<b>davon bei Auslandsdeutschen</b>	48	11	2	2	5	14	4	8	2
<b>vermuteter Wahlbetrug mittels Briefwahl</b>	39	0	2	0	8	5	5	14	5
<b>davon Stimmenkauf/Mehrfachwahl</b>	18	0	1	0	5	4	2	5	1
<b>Wahlgeheimnis gebrochen</b>	7	0	1	0	0	1	2	2	1
<b>falsche Lagerung</b>	7	0	0	0	2	0	0	3	2
<b>Anderes</b>	7	0	0	0	1	0	1	4	1
<b>Gesamt</b>	190	16	7	3	16	46	21	71	10
<b>in % aller Wahlbeschwerden</b>	6,34	19,28	0,49	2,94	3,08	23,59	12,88	31,70	3,64

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses.

Wie in Tabelle 1 dargestellt, wird nur in 6,34 Prozent der Einsprüche auf die Briefwahl Bezug genommen. Die übrigen Fälle decken ein breites Spektrum an Themen ab. Oft geht es beispielsweise um die Fünfprozenthürde, die Erstellung des Wählerregisters oder Wahlwerbung im und vor dem Wahllokal. Von den auf die Briefwahl bezogenen Beschwerden behandelt die weit überwiegende Zahl Versäumnisse und Fehler bei der Zustellung. Nur etwa ein Viertel behauptet Wahlbetrug. Dabei doppelten sich vor allem 2013 viele Einsprüche, die ähnliche Themen vorbringen. Angesichts der sehr kritischen Einstellung vieler BeschwerdeführerInnen ist der Anteil der Probleme im Bereich der Briefwahl, insbesondere bezogen auf vermuteten Wahlbetrug, überraschend gering.

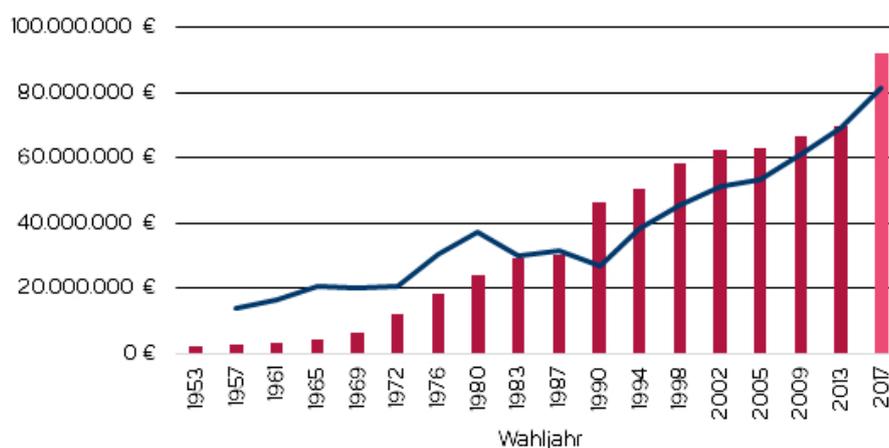
Waren in der 14., 15. und 19. Wahlperiode jeweils nur etwas mehr als drei Prozent der Einsprüche auf Vorkommnisse bei der Briefwahl bezogen, waren es bei der Bundestagswahl 2005 und 2013 mit 23,6 und 31,7 Prozent um ein Vielfaches mehr. 2005 lässt sich dies insbesondere auf die vorgezogenen Bundestagswahlen zurückführen. 2013 kam es tatsächlich zu einer Reihe von Pannen, die in vielen Einsprüchen aufgegriffen wurden. Auch in der 12. Wahlperiode gab einige Zustellungsprobleme. Ein Zusammenhang zwischen dem gestiegenen Briefwahlanteil von 9,4 Prozent 1990 auf 28,6 Prozent 2017 lässt sich nicht erkennen. Ein höherer Anteil führt nicht automatisch zu mehr Wahlfehlern und Wahlbetrug.

## Briefwahl als Kostentreiber

Wozu ein höherer Briefwahlanteil mit Sicherheit führt, sind steigende Kosten. Der Bund erstattet den Ländern und Gemeinden ihre Aufwendungen für die Bundestagswahl. Darin enthalten sind die Kosten der Versendung der Briefwahlunterlagen, der Wahlbenachrichtigungen, die Erfrischungsgelder für die WahlhelferInnen sowie ein Pauschalbetrag pro Wahlberechtigtem.<sup>15</sup> Neben den gestiegenen Erfrischungsgeldern gelten insbesondere die Portogebühren als Kostentreiber.<sup>16</sup>

Mit über 90 Millionen Euro war die Bundestagswahl 2017 bisher die teuerste Wahl. Dies entspricht jedoch nur etwa 0,03 Prozent der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Ein Kostenzuwachs durch eine Ausweitung der Briefwahl wäre mithin vertretbar; insbesondere wenn die Corona-Pandemie Wählen in Präsenz erschweren sollte.

Abbildung 4: Entwicklung der Wahlkosten, die durch den Bund erstattet werden seit 1953



Quelle: Bundeswahlleiter, für 2017 Schätzungen des Bundesministerium des Innern (siehe Fußnote 16).  
Anmerkung: In der Linie sind die Briefwahlanteile bei der jeweiligen Bundestagswahl dargestellt.

Prognosen wie die der Bertelsmann Stiftung gehen sogar von einer preissenkenden Wirkung durch die Briefwahl aus.<sup>17</sup> Allerdings würde das nur gelten, wenn die gesamte Wahl per Brief durchgeführt würde, da dann weniger Wahlvorstände und -räume benötigt würden. Eine reine Briefwahl steht bisher jedoch auf Bundesebene nicht zur Debatte.<sup>18</sup> Erste Erfahrungen dazu könnte die Kommunalwahl in Bayern liefern, bei der die erste Runde am 15. März 2020 noch in Präsenz stattfand. Zwei Wochen später fand die Stichwahl ausschließlich per Briefwahl statt. Wie sich die Kosten bei dieser Wahl entwickelt haben und ob das hohe Aufkommen an Wahlbriefen zu Problemen geführt hat, wird noch zu untersuchen sein. Von Bayern könnte so auch eine Signalwirkung bezüglich der verfassungsrechtlichen Bewertung reiner oder über-

<sup>15</sup> In Gemeinden bis 100.000 Einwohnern beträgt die Pauschale 0,51€ und in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern 0,79€, siehe auch <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/w/wahlkostenerstattung.html>.

<sup>16</sup> Kosten für Briefwahl so hoch wie nie, in: SpiegelOnline vom 26. August 2017, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestagswahl-kosten-laut-innenministerium-hoch-wie-nie-a-1164713.html>.

<sup>17</sup> Emilie Reichmann (2016): Mehr Briefwahl wagen!, online verfügbar: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD\\_EINWURF\\_03\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/ZD_EINWURF_03_2016.pdf).

<sup>18</sup> Laut eines Berichts des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags ist die Verfassungsmäßigkeit einer reinen Briefwahl fraglich, vgl. Wissenschaftliche Dienste (2020): Zur Verfassungsmäßigkeit von reinen Briefwahlen, <https://www.bundestag.de/resource/blob/696598/af83c510189ab-492c0506172f3863ca8/WD-3-074-20-pdf-data.pdf>.

wiegend per Brief durchgeführter Wahlen ausgehen. Per Brief zu wählen, so verfassungsrechtliche Bedenken, könne zulasten des Wahlgeheimnisses, der Öffentlichkeit und der Freiheit der Wahl gehen.

Unabhängig davon dürfte ein steigender Briefwahlanteil für die Kommunen problematisch sein. Die Kostenerstattung des Bundes für die Briefwahlauslagen erfolgt pro BriefwählerIn. Die Gemeinden müssen allerdings vorausplanen und Materialien und Verpackung im Voraus taxieren. Dabei gilt es, den Anteil eher zu hoch als zu niedrig anzusetzen, um Nachkäufe und damit Verzögerungen beim Versand zu vermeiden. Gerade die Unwägbarkeiten hinsichtlich der Zahl der BriefwählerInnen im kommenden Jahr stellen die Gemeinden somit vor Herausforderungen.

Blickpunkt | IParl

Nr. 2 | November 2020

### Briefwahl bei der Bundestagswahl 2021: Keine Gefahr in Sicht

Per Brief zu wählen ist nicht grundsätzlich unsicher und die Betrugsanfälligkeit wird meist eher über- als unterschätzt. Darüber, ob und inwiefern verfassungsrechtliche Bedenken gerechtfertigt sind, kann die Kommunalwahl in Bayern Aufschluss geben. Sie ließen sich aber im Zweifelsfall durch den Gesetzgeber beheben, etwa durch die Ergänzung des Art. 38 GG um die Möglichkeit der Briefwahl. Die Kosten sind insgesamt betrachtet für die Durchführung einer Wahl, die die zentrale Beteiligungsmöglichkeit für die BürgerInnen darstellt, vertretbar, wenn auch für die Gemeinden schwer zu kalkulieren.

Besonders fehleranfällig ist die Briefwahl nicht. Fehler beim Drucken, Versenden oder Lagern von Briefwahlunterlagen werden auch in Zukunft vereinzelt auftreten. Aber von einer pauschalen Zunahme an Wahlfehlern durch mehr BriefwählerInnen kann nicht ausgegangen werden. Die Verdreifachung des Briefwahlanteils von 1990 bis 2017 jedenfalls geht nicht mit mehr Pannen einher. Treten Probleme auf, sind dies bisher immer Einzelfälle gewesen und deuten nicht auf strukturelle Probleme hin.

Wahlbetrug ist ebenso kaum auszuschließen, war aber in den Einsprüchen gegen die Bundestagswahl nicht nachzuweisen. Die Sicherheit des Verfahrens kann erhöht werden, indem beispielsweise die Zahl der pro Person abholbaren Briefwahlunterlagen von vier nochmals reduziert wird. Allerdings gibt es zumindest auf Bundesebene keine Anhaltspunkte für die Ausnutzung dieses Verfahrens. Das bei der Briefwahl eingeschränkte Wahlgeheimnis und die damit verbundene Gefahr des Stimmenkaufs sind strukturbedingt. Vorkehrungen dagegen gibt es nicht, sondern es bleibt nur, dass die Behörden Missbrauch gezielt nachgehen, sollten entsprechende Hinweise gegeben werden. Darüber hinaus wären die folgenden Maßnahmen zu bedenken, um einen höheren Briefwahlanteil bei kommenden Wahlen bewältigen zu können:

**Bessere Kommunikation mit externen Dienstleistern:** Viele Wahlpannen vergangener Bundestagswahlen lassen sich auf fehlende oder fehlerhafte Kommunikation mit externen Dienstleistern zurückführen. Falsch adressierte Wahlunterlagen, Verzögerungen im Postlauf oder Fehldrucke auf dem Wahlzettel ließen sich so womöglich vermeiden. Eine gründliche Schulung sowie die frühzeitige Planung können Fehler verhindern. Vielerorts ist dies bereits gang und gäbe, liegt allerdings in der Verantwortung der Gemeindebehörden.

**Zentralisierte Materialbeschaffung:** Die Beschaffung von Materialien, von Taschenrechnern für die Wahlvorstände bis hin zum Papier, auf das die Wahlzettel gedruckt werden, wird bisher dezentral organisiert. Auch wenn es nicht sinnvoll erscheint, alles zentral zu beschaffen, könnte der Druck der Wahlzettel beispielsweise durch das Bundesinnenministerium unter

Mitwirkung der WahlleiterInnen organisiert werden, um für die Gemeinden Finanz- und Planungssicherheit zu schaffen.

**Kurzfristig mehr Personal einstellen:** Wahlen finden periodisch statt. Daher ist es nicht sinnvoll, dauerhaft dieselbe Zahl an Angestellten in den Wahlämtern zu beschäftigen. Gerade vor Wahlen wäre es allerdings angemessen, mehr Personal einzustellen und/oder aus anderen Bereichen umzuschichten, um Bürgeranfragen zu beantworten, Briefwahlanträge zu bearbeiten oder den Briefkasten für die Wahlunterlagen regelmäßig zu leeren.

Über diese administrativen Maßnahmen hinaus kann im Rahmen der durch den Koalitionsausschuss beschlossenen Reformkommission zum Wahlrecht überlegt werden, die **Briefwahlunterlagen gleich mit der Wahlbenachrichtigung** zuzustellen. So umginge man mehrfache Portokosten. Präsenzwahl ließe sich trotzdem über Abgabe der unausgefüllten Unterlagen normal im Wahllokal realisieren. Auch **Tracking-Verfahren** – also die Möglichkeit zu verfolgen, ob die eigenen Unterlagen eingegangen sind und gezählt wurden – können dazu beitragen, Vertrauen zu schaffen. Langfristig sollte in eine hinreichend sichere technische Infrastruktur investiert werden, die **E-Voting-Verfahren** ermöglicht. Zuvor müssen jedoch rechtliche und technische Probleme ausgeräumt werden. Für die Bundestagswahl im kommenden Jahr wird ohne Frage das Wählen per Brief von herausgehobener Bedeutung sein. Glücklicherweise kann man konstatieren, dass es grundsätzlich als sicher einzustufen ist.

## Autor



**Daniel Hellmann** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Parlamentarismusforschung.

---

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BP2020.02

Herausgeber

**iparl**

Institut für  
Parlamentarismus-  
forschung

Mauerstraße 83/84  
10117 Berlin  
info@iparl.de  
@i\_parl

www.iparl.de



Eine Einrichtung der STIFTUNG  
Wissenschaft &  
Demokratie

