

## Wahlgeheimnis vor dem Aus? Globaler Normenwandel

Norbert Kersting<sup>1</sup>

Seit der Einführung 1856 in Australien (Australian ballot) ist die Geheimhaltung eines der international anerkannten zentralen Prinzipien bei politischen Wahlen (Kiss 1999; Smith 2003). In nationalen wie supranationalen Regeln bildet es die zentrale Grundlage für freie, faire Wahlen und ist somit ein wichtiges Kriterium elektoraler Integrität (Norris 2014). Aufgrund sinkender Wahlbeteiligung werden neue Formen der Wahlinfrastruktur diskutiert. Viele Länder haben in den letzten Dekaden die Briefwahl flächendeckend für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen wie auch in unterschiedlicher Form implementiert (Kersting 2004a). Die Briefwahl ist in einigen Ländern wie z.B. der Schweiz die zentrale Form des Wählens für die Mehrzahl der Bevölkerung geworden.

Die Briefwahl widerspricht – so ihre Kritiker – dem Verfassungsgrundsatz der geheimen Wahl. So werden auf der einen Seite die bürgerlichen Freiheiten als gefährdet angesehen. Bestehen für staatliche Stellen Möglichkeiten, das Wahlgeheimnis zu brechen? Auf der anderen Seite wird befürchtet, dass innerhalb sozialer Gruppen wie zum Beispiel Familien die Offenlegung des Wahlgeheimnisses zur Beeinflussung des Wahlverhaltens führt. Gleichzeitig scheint sie in den letzten Jahren populärer und häufiger genutzt zu werden. Hieraus ergibt sich folgende Fragestellung: Gibt es im nationalen und internationalen Kontext Veränderungen bei der Wahlgesetzgebung in Bezug auf die Geheimhaltung der Wahl? Zeigen sich in der Bevölkerung neue Einstellungsmuster gegenüber der Geheimhaltung bei Wahlen?

### 1. Einleitung

In vielen Ländern zeigt sich eine demokratische Malaise nicht nur im Auftreten und Erstarben von populistischen Parteien, sondern auch im Rückgang der Wahlbeteiligung. Eine Vielzahl von demokratischen Innovationen konzentriert sich deshalb auf die repräsentative Demokratie und ihre Wahlen (Kersting 2017). Die neuen Instrumente sollen dabei sowohl

demokratiethoretischen Prinzipien wie zum Beispiel Einfachheit, Rechtmäßigkeit, Transparenz, Repräsentativität entsprechen, aber auch die Effizienz und Effektivität von Wahlen erhöhen. Dabei steht die Erhöhung der Wahlbeteiligung im Vordergrund. Diese ging insbesondere seit den achtziger Jahren in den meisten Ländern zurück. Lediglich in Ländern mit Wahlpflicht wie zum Beispiel Australien oder in Schweden, das kommunale und lokale Wahlen mit nationalen Wahlen verbindet und eine hohe Wahlnorm besitzt, ist die Wahlbeteiligung mit über 80 % auf einem sehr hohem Level (s. Kersting 2004b; Schäfer et al. 2013). Deutschland zeigt einen deutlichen Rückgang der Wahlbeteiligung seit den 1970ern und eine Stabilisierung bei etwa drei Viertel der Wahlberechtigten. In anderen Ländern wie zum Beispiel in Großbritannien, aber auch in Finnland und Norwegen, gehen nur noch etwa zwei Drittel der Bevölkerung zur Wahl. Aufgrund der Vielzahl von direktdemokratischen Verfahren liegt die Wahlbeteiligung in alten Demokratien wie zum Beispiel in der Schweiz sogar unter 50 %.

Mit dem Erstarben von populistischen Parteien scheint das Prinzip und die Strategie der Vollinklusion, d.h. der Integration möglichst breiter Bevölkerungsgruppen in den Wahlprozess, an Gewicht verloren zu haben. Dennoch zeigen sich verschiedene Wege demokratischer Innovation, die auf elektorale Regeln fokussieren (Schmitter et al. 2012). So werden zum Beispiel neue Wahlsysteme wie Alternativwahlen, personalisierte Wahlen durch Panaschieren und Kumulieren oder auch Direktwahlen in den Vordergrund gerückt. Auch die Größe der Wahlkreise, die Einführung von Quoten (Gender-Parität), die Nutzung von unterschiedlichen Wahlauszählungsverfahren und Quoren werden in vielen Bundesländern diskutiert. Des Weiteren stehen auch das Wahlrecht für Ausländer oder das Wahlalter auf der Reform-Agenda. Die Länge der Legislaturperiode und damit die Häufigkeit von Wahlen sowie die Zusammenlegung von Wahlen und die Einführung einer Wahlpflicht sind ebenfalls Gegenstand der Debatte (s. Kersting/Baldersheim 2004; Kersting 2015). Andere Innovationen konzentrieren sich auf die Wahlinfrastruktur und die Registrierung. So wird neben einer automatischen Registrierung von Wählern die Vernetzung von Wahllokalen ebenso wie die Nutzung von Vorabwahlen, Wahlmaschinen und Onlinewahlen diskutiert.

Die internationale Diskussion zu Onlinewahlen begann mit dem neuen Millennium. In der Zwischenzeit haben sich Onlinewahlen in Estland voll etabliert

<sup>1</sup> Prof. Dr. Norbert Kersting ist Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft – Kommunal- und Regionalpolitik, Institut für Politikwissenschaft (IFPOL), Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Der Beitrag basiert auf dem Manuskript für einen Vortrag im Rahmen des Parteienwissenschaftlichen Symposiums des PRuF zum Thema Parteien und Wahlen vom 5./6. April 2019 in Düsseldorf.

und werden in der Schweiz bereits in einigen Regionen bzw. Kantonen umgesetzt. Des Weiteren setzen einige kanadische Städte Onlinewahlen ein wie auch einige Regionen und Städte in Australien. Andere Länder, darunter Norwegen, haben ihre Onlinewahl-Experimente abgebrochen. Dennoch werden Onlinewahlen zunehmend bei Wahlen im sozialen Bereich, in Kirchen, Universitäten und Verbänden genutzt (Hall 2004).

Die Diskussion zu Onlinewahlen hat nicht nur die Debatte um die Digitalisierung im Wahlprozess angeregt, sondern ebenso die Frage der Wahlprinzipien und Wahlgrundsätze erneut in den Vordergrund gerückt. Die unterschiedlichen nationalen Regelungen in den Verfassungen in Bezug auf allgemeine, freie, gleiche, direkte und geheime Wahlen erlauben unterschiedliche Wahlverfahren und Wahlrechtsreformen (Kersting/Baldersheim 2004). Dabei wird deutlich, dass insbesondere bei Onlinewahl und Briefwahl ähnliche Probleme in Bezug auf die Wahlgrundsätze der Gleichheit sowie der Geheimhaltung bestehen. Vorabwahlen werden häufig als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz angesehen. Bei Briefwahl wie auch Onlinewahlen wird das Problem für die Geheimhaltung der Wahl thematisiert.

Im Folgenden wird der Fokus auf das Wahlgeheimnis bei der Briefwahl gelegt. Zunächst soll die Implementation der Briefwahl als demokratische Innovation erörtert werden. Welche Form von Briefwahl wird wo und für welche Gruppen eingerichtet? Des Weiteren wird die Norm der Geheimhaltung definiert. Welche nationale und internationale rechtliche Rahmengesetzgebung und welche Richtlinien fokussieren auf die Geheimhaltung der Wahl? Hierbei stellt sich zudem die Frage, ob es zu einem Wandel von Normen und zu unterschiedlichen oder neuen Einstellungsmustern gegenüber dem Prinzip der Geheimhaltung gekommen ist. Dabei wird auf den Electoral Integrity Index rekurriert und analysiert, in welchen Ländern Briefwahl in welchem Ausmaß implementiert wurde (Norris/Grömping 2019): Sind es die reicheren größeren Länder oder eher demokratische Länder mit einer hohen Rate an Bürgern, die außerhalb des Landes leben?

Im zweiten Teil wird die Briefwahl in Bezug auf ihre Nutzung bei der Bundestagswahl in Deutschland analysiert. Diese Analyse basiert zunächst auf der Makroebene und auf aggregierten Wahldaten, die Zeitreihenanalysen in unterschiedlichen Bundesländern erlauben. Überdies werden im Zeitraum zwischen 2010 und 2015 sowie zwischen 2003 und 2013 Einstellungsmuster in Bezug auf die Wahlinfrastruktur

in Deutschland analysiert. Hierbei wird auf repräsentative Umfragen sowie auf exit polls zurückgegriffen. Wie wichtig ist den Bürgern die Geheimhaltung der Wahl? Gegenüber welchen Gruppen wird das Wählervotum offengelegt?

## 2. Definitionen: Briefwahl

Die Briefwahl ermöglicht es Bürgern, vor dem Wahltermin zu wählen. Es existieren unterschiedliche Formen händischer Vorabwahl. Dieses kann sowohl auf dem postalischen Weg als Briefwahl geschehen wie auch als händische Vorabwahl im Rathaus, d.h. als vorgezogene Urnenwahl. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede. Während es sich bei der händischen Vorabwahl im Rathaus um einen vorgezogenen kontrollierten Wahlgang mit Wahlkabinen und traditioneller Wahlinfrastruktur handelt, werden bei der Briefwahl andere Kanäle genutzt wie nicht-öffentliche Räume oder auch externe Akteure wie die Post sowohl bei der Bereitstellung der Wahlunterlagen als auch bei dem Transfer des Wahlscheins zur Auszählung. Der Prozess der Stimmabgabe findet in der Regel nicht in einem kontrollierten öffentlichen Raum statt. Es kann zwischen zwei Verfahren unterschieden werden. Einerseits gibt es die seltenere reine Briefwahl (all postal voting) wie z.B. in Oregon und Colorado, andererseits aber auch die Bereitstellung mehrerer Wahlkanäle, wobei in der Regel die händische Wahl stärker genutzt wird (Kersting 2004a; Karp/Banducci 2000). Neben Ländern, die nur regionale Pilotprojekte zur Briefwahl zulassen, gibt es Länder, die flächendeckende, allgemeine, nationale Wahlen mit gleicher Infrastruktur durchführen. In Bezug auf Pilotprojekte variiert die Kontinuität zwischen den einmaligen Experimenten (s. z.B. England 2001) und Wahlrechtsreformen, die kontinuierlich die gleiche Infrastruktur nutzen. Experimente können – abhängig davon, ob sie als Pilotprojekte mit Blick auf eine anstehende Wahlrechtsreform oder als bloßes Testverfahren durchgeführt werden – sowohl verbindlich wie unverbindlich sein (Mock election). Bei der Briefwahl handelt es sich in der Regel um eine flächendeckende nationale Implementation (s. Österreich) oder um eine Harmonisierung (s. Schweiz in den 1990ern).

Dabei zeigen sich in unterschiedlichen Ländern divergierende Erfahrungen: So wurden beispielsweise in Frankreich die Briefwahlunterlagen von sozialistischen Briefträgern in reicheren Stadtteilen nicht ordnungsgemäß eingesammelt bzw. abgeliefert (Kersting 2004a, 2004c). Frankreich hat seitdem die Briefwahl abgeschafft, überraschte aber mit ersten Versuchen

von Onlinewahlen für die im Ausland wohnenden Bevölkerungsgruppen. In Österreich kam es zur Wahlwiederholung, da die Briefwahlunterlagen bereits durch Verwaltungsangestellte geöffnet wurden, bevor sie am nächsten Tag öffentlich ausgezählt wurden. In anderen Fällen waren selbstklebende Rückumschläge mangelhaft. Großbritannien hatte bei den Pilotprojekten 2001 zur Briefwahl – insbesondere mit der reinen Briefwahl – eine hohe Wahlbeteiligung erreicht (siehe Norris 2004). Dennoch wurde in der darauffolgenden Wahl aufgrund von Unregelmäßigkeiten und Wahlmanipulationen in sozialen und kirchlichen Gruppen auf eine Fortsetzung dieser Strategie verzichtet. Großbritannien besitzt weiterhin keine Briefwahl, sondern ein Proxy Voting, d.h. die Wahl durch Stellvertreter (IDEA 2003).

Briefwahlen können bei unterschiedlichen Wahlen eingesetzt werden; so besteht die Möglichkeit bei Tertiärwahlen (Kirchenvorstandswahlen, Aktiengesellschaften, Universitäten) ebenso wie bei lokalen, regionalen, nationalen oder auch supranationalen Wahlen.

Ein zweiter wichtiger Aspekt sind die Zielgruppen, die Briefwahl nutzen können. Häufig sieht man, dass die elektorale Infrastruktur nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen implementiert wird. Hierzu zählt aufgrund der eingeschränkten Mobilität zum Beispiel das Militär bei Auslandseinsätzen. Des Weiteren wird die Briefwahl bei Auslandsbürgern erlaubt, die wahlberechtigt sind, sich aber im Ausland aufhalten (s. Dujmovits 2000; Ohms/Rieser 1989). In diesem Fall dient sie als Ersatz für die Wahl in der Botschaft. Eine weitere wichtige Gruppe sind Menschen mit Behinderung, die durch die Briefwahl eine deutliche Wahlerleichterung erfahren können.

Den dritten Aspekt der Analyse der Briefwahl im internationalen Kontext bilden unterschiedliche Restriktionen. Die Briefwahl sollte anfangs Menschen mit gravierenden Mobilitätsproblemen die Wahl erleichtern oder vielmehr überhaupt ermöglichen. So waren z.B. in Deutschland vielfach entsprechende Begründungen notwendig, um deutlich zu machen, dass man aufgrund von Krankheit oder aufgrund wichtiger beruflicher Gründe am Wahltag nicht abkömmlich ist. Weitere Verfahren sehen eine Anmeldung zur Briefwahl oder einen entsprechenden Antrag zur Briefwahl vor. Diese müssen in der Regel einige Wochen vor dem Wahltermin stattfinden. Offene Regelungen sehen keine Restriktionen vor. Die Wahlämter schicken die Wahlbenachrichtigung und die Wahlunterlagen mit einem Zugangscodex proaktiv direkt an die Wählerschaft. Letzteres beinhaltet eine deutliche Erleichterung für die Wahl.

Zusammenfassend lässt sich die Briefwahl somit in sechs Kategorien unterteilen: eine allgemeine Briefwahl, eine Briefwahl insbesondere für Militär-Angehörige, eine Briefwahl für Auslandsbürger, eine Briefwahl mit starken Restriktionen wie zum Beispiel durch Anträge und Anmeldungen und letztendlich eine Briefwahl ohne Restriktionen, d.h. die automatische Zusendung des Wahlscheins mit der Wahlbenachrichtigung.

### 3. Briefwahlgesetzgebung in Deutschland

Der in Deutschland geltende Art. 38 des Grundgesetzes gibt vor, die Wahl des Bundestages nach den Wahlgrundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl abzuhalten (s. Kersting 2004b; Will 2002). Wahlberechtigt sind alle Personen, die im Wählerverzeichnis eingetragen sind und einen Wahlschein erhalten haben. Die Organisation des Wählerverzeichnisses obliegt den Gemeindebehörden. Die Bundeswahlordnung präzisiert die Verfahren zur Führung des Wählerverzeichnisses (BWG; BWO 2002). Wahlberechtigt sind Personen über 18 Jahren, die seit mindestens drei Monaten in Deutschland wohnen und 35 Tage vor der Wahl bei der Meldebehörde gemeldet sind. Auslandsdeutsche sind der „letzten“ Heimatgemeinde zugeordnet. Die Eintragung in die Wählerverzeichnisse erfolgt entweder auf Antrag oder in der Regel von Amts wegen. § 56 der Bundeswahlordnung und § 34 des Bundeswahlgesetzes machen deutlich, dass das Stimmrecht nur persönlich ausgeübt werden kann, mit Ausnahmen bei Behinderung und Analphabetismus. Im Wählerverzeichnis einer Gemeinde sind alle Personen eingetragen, die dort am Wahltag wahlberechtigt sind. Jeder Wahlberechtigte hat das Recht, rechtzeitig vor der Wahl die Richtigkeit oder Vollständigkeit der zu seiner Person im Wählerverzeichnis eingetragenen Daten zu überprüfen; hinsichtlich anderer Wahlberechtigter besteht ein solches Recht nur ausnahmsweise (§ 17 des Bundeswahlgesetzes).

Die Definition des Wahlgeheimnisses besitzt in den neuen und in den alten Bundesländern eine unterschiedliche Tradition. Während die Bundesrepublik auf eine obligatorische Geheimhaltung fokussierte und die Wahlbehörde diese auch „bis in die Wahlkabine“ umsetzt, war die Erfahrung in der DDR eine andere. Hier ging man von einer fakultativen Geheimhaltung aus. Dies beinhaltete, dass es dem Bürger überlassen war, inwieweit er sein Wahlverhalten öffentlich machen wollte. Dies führte im Quasi-Einparteiensystem bei DDR-Wahlen dazu, dass viele Wähler noch im Wahllokal öffentlich deutlich machten, dass

sie linientreu die Regierungspartei (SED) gewählt haben. Hierüber entwickelte sich ein sozialer Druck, der viele Wähler dazu bewog, diesem Beispiel zu folgen. Wähler, die auf die Geheimhaltung pochten, wurden oft kritisch beäugt. Auch aus diesem Grund wurde bei der Wiedervereinigung das Prinzip der obligatorischen Geheimhaltung im vereinten Deutschland weitergeführt. In der Bundesrepublik wurde am 19.5.1956 mit dem Bundeswahlgesetz die Briefwahl eingeführt und bei der Bundestagswahl 1957 erstmalig implementiert (siehe Buchstein 2004).

Die Briefwahlunterlagen werden in Deutschland in der Regel acht Wochen vor der Wahl übermittelt. Bis zur Veränderung der Briefwahlgesetzgebung in 2008 war es nötig, wichtige persönliche Hinderungsgründe wie zum Beispiel Krankheit anzugeben, um an der Briefwahl teilzunehmen. Abweichung von diesem Antragsverfahren gab es lediglich bei Kommunalwahlen wie zum Beispiel in Baden-Württemberg (s. zum Kumulieren und Panaschieren Kersting 2014). Zudem musste eine eidesstattliche Versicherung abgegeben werden, dass die Stimmabgabe unbeeinflusst und persönlich stattgefunden hat. Gleichzeitig zeigte sich aber, dass die Überprüfung dieser persönlichen Gründe im Vorfeld der Wahlen nicht möglich war.

Das Bundesverfassungsgericht sah die Briefwahl als Abweichung von den strengen Erfordernissen der persönlichen Wahl und des Wahlgeheimnisses an, betrachtete dies aber als mit dem Grundgesetz vereinbar. In den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlgeheimnis und zur Briefwahl wurde aber deutlich, dass die Briefwahl in Bezug auf den Wahlgrundsatz der geheimen Wahl als durchaus problematisch und nur solange unbedenklich gewertet wurde, wie es sich dabei lediglich um eine Ausnahme handelt (Holznagel/ Hanßmann 2001). 2008 kam es dennoch zur Erleichterung der Briefwahl. Die Begründung und die eidesstattliche Erklärung entfielen, wobei das Erfordernis der Beantragung der Briefwahlunterlagen bestehen blieb. Dies wurde durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2010 bestätigt.

#### 4. Briefwahlstatistik in Deutschland

Bei der Analyse der Briefwahl zeigen sich Defizite in der Begrifflichkeit und der amtlichen Statistik. Formal werden alle Vorabwähler in Deutschland als Briefwähler angesehen. Dies

umfasst auch die Bürger, die im Vorfeld der Wahl im Rathaus, d.h. im kontrollierten Raum wählen, in dem zum Beispiel das Wahlgeheimnis keine Problematik darstellt. Eigene Untersuchungen und Abfragen bei Wahlämtern zeigten, dass etwa ein Drittel der Briefwähler diese Form der Vorabwahl nutzt.

Bei der Einführung 1957 nutzten 4,9 % der Wähler des Bundestages die Briefwahl. Dieser Anteil stieg bis zum Jahr 1980 zunächst langsam bis auf 13 %. Danach zeigte sich ein rasanter Anstieg, der mit dem Wegfall der Begründung deutlich stärker wurde. Bei der Bundestagswahl 1998 waren es bereits 16 % und 2002 nahezu jeder fünfte Wähler, der diese Möglichkeit nutzte (Ellermann 2002). Insbesondere in den Großstädten wie zum Beispiel München (31 %) und Hamburg (28 %) wählte eine Vielzahl der Wähler bereits 1998 per Briefwahl.

2008 kam es zur Freigabe der Briefwahl. 2008 und 2013 bestätigte das Bundesverfassungsgericht, mit dem Motiv die Wahlbeteiligung zu erhöhen, die Ausweitung der Briefwahl.

Im Jahr 2017 gab es insgesamt 13,4 Millionen Briefwähler, d.h. 28,6 % der Wähler (Bundeswahlleiter 2016). Dabei lagen besonders hohe Werte in Bayern wie zum Beispiel in Passau (43,2 %), Würzburg (40,6 %) oder auch München-Nord (40,5 %). Es zeigen sich zudem besonders gravierende Unterschiede in den verschiedenen Bundesländern. So hat Bayern mit 37,3 % einen sehr hohen Anteil an Briefwählern, der sich ähnlich hoch auch in Rheinland-Pfalz mit 34,8 % sowie in den Stadtstaaten wie Hamburg mit

Anteil der Briefwählerinnen und Briefwähler bei den Bundestagswahlen 1994 bis 2017 nach Ländern (auf Grundlage des amtlichen Endergebnisses)

Land	Wähler bei der Bundestagswahl 2017		Bundestagswahl						
	insgesamt	darunter Briefwähler	2013	2009	2005	2002	1998	1994	
	Anzahl		%						
<b>Deutschland</b>	<b>46.976.341</b>	<b>13.430.468</b>	<b>28,6</b>	<b>24,3</b>	<b>21,4</b>	<b>18,7</b>	<b>18,0</b>	<b>16,0</b>	<b>13,4</b>
Schleswig-Holstein	1.729.194	381.763	22,1	17,9	15,4	15,0	14,7	14,2	14,8
Mecklenburg-Vorpommern	938.587	224.762	23,9	18,2	15,4	12,0	11,2	8,4	8,2
Hamburg	984.926	364.213	37,0	30,5	28,6	24,0	25,4	24,4	20,1
Niedersachsen	4.681.871	1.032.318	22,0	18,6	16,2	15,2	15,5	14,7	11,9
Bremen	335.919	84.763	25,2	20,7	19,2	17,3	16,1	15,5	12,3
Brandenburg	1.512.145	325.299	21,5	16,2	15,4	12,9	10,7	8,2	5,8
Sachsen-Anhalt	1.263.474	225.955	17,9	15,3	13,8	12,4	12,0	9,7	8,7
Berlin	1.892.134	631.774	33,4	28,0	26,5	22,0	23,6	19,5	14,6
Nordrhein-Westfalen	9.938.461	3.057.487	30,8	25,9	23,4	22,8	20,2	18,2	14,5
Sachsen	2.509.684	529.395	21,1	16,4	16,1	14,9	12,5	10,6	12,0
Hessen	3.395.441	906.909	26,7	23,0	19,4	17,6	18,3	16,2	15,3
Thüringen	1.312.052	262.225	20,0	16,2	15,5	14,1	12,7	9,6	7,4
Rheinland-Pfalz	2.392.093	831.545	34,8	28,0	26,5	19,9	17,6	16,0	17,0
Bayern	7.441.006	2.773.317	37,3	35,3	29,1	21,3	22,7	20,4	14,5
Baden-Württemberg	6.053.943	1.644.374	27,2	22,3	19,0	17,5	17,1	15,9	12,4
Saarland	595.411	154.369	25,9	22,2	21,7	19,0	17,3	15,6	15,8

Bundeswahlleiter 2019; Bertelsmann Stiftung 2016

37 % oder Berlin mit 33,4 % zeigt. Demgegenüber weisen die nördlichen Bundesländer wie Bremen mit 25,2 % und insbesondere auch die neuen Bundesländer einen deutlich niedrigeren Anteil an Briefwählern auf. Dieser beläuft sich in Sachsen-Anhalt auf lediglich 17,9 %, während in allen anderen Bundesländern etwa ein Viertel der Wähler die Briefwahl nutzten. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern beruhen zum Teil, beispielsweise im Fall von Rheinland-Pfalz, auf den unterschiedlichen Urlaubsregelungen bei den Bundestagswahlen. Grundsätzlich liegen die Zahlen der Briefwähler im urbanen Kontext höher.

Das Wahlverhalten der Briefwähler unterscheidet sich kaum von dem der Urnenwähler. Bei CDU/CSU, der FDP wie auch bei den Grünen zeigt sich ein leicht erhöhter Anteil an Briefwählern. SPD-Wähler und insbesondere die Wähler der Linken bevorzugen in geringerem Maße die Urnenwahl (Giebler 2014).

### 5. Einstellungen zur Briefwahl

Die Nutzung der Briefwahl hat sich in den letzten Jahren verändert. Somit ist davon auszugehen, dass die Einstellung zur Briefwahl ebenfalls einen Wandel durchlaufen hat. Umfragen der Bertelsmann Stiftung und des Allensbach Archivs (2016) stellten heraus, dass sich von 2007 bis 2015 die Unterstützung der Briefwahl deutlich erhöht hat (Bertelsmann Stiftung 2016). Waren noch 2007 nur 31 % der Meinung, dass sie die Briefwahl besser finden als die Abstimmung im Wahllokal aufgrund der damit einhergehenden Bequemlichkeit und zeitlichen Unabhängigkeit vom Wahltermin, so waren 2015 bereits 43,7 % dieser Meinung. 2007 fanden es dagegen 45 % besser, im Wahllokal zu wählen, da man bei der Wahl zu Hause nicht sicher ist, ob die Stimmabgabe wirklich geheim und unbeeinflusst geschieht. 2015 waren nur noch 37,6 % dieser Meinung. Als Gründe für die Briefwahl wurden bei einer Umfrage aus dem Jahr 2015 von Infratest Dimap nur von 5 % der Befragten Krankheitsgründe angegeben (s. Bertelsmann Stiftung 2015). Etwa 20,8 % gaben als Grund einen Urlaub an, 19,3 % machten es aus Bequemlichkeit und 17,6 % führten an, dass sie eine mögliche Abwesenheit am Wahltag erwarteten. 17 % hatten berufliche oder private Termine am Wahltag und 13,4 % bevorzugten das ungestörte Wählen von zu Hause.

Dabei lagen die Befürworter der Briefwahl in den neuen Bundesländern leicht über dem Bundesdurchschnitt. Zwischen Männern und Frauen zeigten sich keine nennenswerten Unterschiede. Deutlich wird

aber eine stärkere Bevorzugung seitens der Gruppen mit höherer Schulbildung. Hier waren 47,8 % für eine Briefwahl. Innerhalb der unterschiedlichen Altersklassen wird die Briefwahl stärker von der Bevölkerungsgruppe über 30 bevorzugt. Besonders hoch liegen die Zustimmungsraten bei leitenden Angestellten und Selbstständigen bzw. Freiberuflern. 35,6 % der Befragten gaben an, dass die Briefwahl grundsätzlich eher eine Ausnahme für sie sei und es wichtig wäre, am Wahltag ins Wahllokal zu gehen. Dem widersprachen 57,2 %, die keinen Unterschied darin sahen, ins Wahllokal zu gehen oder per Briefwahl abzustimmen. 7,3 % waren hier unentschieden.

Von besonderem Interesse ist die Vorabwahl im Rathaus, d.h. die vorgezogene Urnenwahl. Dabei zeigte sich, dass von den Befragten lediglich 50,2 % überhaupt wussten, dass diese Möglichkeit der Vorabwahl im Rathaus existiert. 49,6 % wussten dies nicht. Hier zeigten sich zudem leichte Unterschiede bei den Bevölkerungsgruppen mit höherer Bildung. 62 % der Personen mit Migrationshintergrund kannten diese Option nicht. Insbesondere in der jüngeren Generation wusste lediglich ein Viertel bis zu einem Drittel der Altersgruppen, dass es diese Möglichkeit der Vorabwahl gibt. In der Gruppe über 60 sind dies immerhin 55 %. Überdies wurden deutliche Unterschiede zwischen regelmäßigen Wählern und Nichtwählern sichtbar. Unter den regelmäßigen Wählern waren sich 42,5 % dieser Option nicht bewusst, während unter den Nichtwählern und den gelegentlichen Wählern 60,7 % bzw. 72,5 % diese Möglichkeit der Vorabwahl nicht kannten. Auf die Frage, ob es sinnvoll ist, die Briefwahlunterlagen in Zukunft direkt zuzusenden, sprachen sich 50,9 % aller Befragten befürwortend aus, wobei nur 46,8 % eine Vernetzung der Wahllokale und lediglich 32,3 % mobile Wahllokale bevorzugten. 29,1 % der Deutschen befürworteten Onlinewahlen.

Es zeigt sich zudem, dass die Anteile der ungültigen Erst- und Zweitstimmen bei Briefwählern, d.h. bei allen Vorabwählern, deutlich niedriger liegen als bei Urnenwählern. 1990 waren bei den Erststimmen 1,6 % ungültig und bei den Briefwählern lediglich 0,9 %. 2013 lag der Wert bei Urnenwählern immer noch bei 1,6 %, während der Wert unter den Briefwählern allerdings auf 1,3 % anstieg. Dennoch ist festzustellen, dass durch Briefwahl auch Fehler bei der Abstimmung vermieden werden (Bertelsmann Stiftung 2015).

Von besonderem Interesse sind auch die Einstellungen der Präsenzwähler. Akzeptieren sie die veränderten Einstellungen und sind sie mögliche Brief-

wähler? Bei exit polls zeigen sich erwartungsgemäß im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zum Teil unterschiedliche Ergebnisse. Der Vergleich zwischen 2003 und 2013 macht deutlich, dass das Wählen über SMS 2003 von 12 % und 2013 lediglich von 15 % der Bevölkerung unterstützt wurde. Wahlen über das Telefon zeigen sogar einen Rückgang von 16 % auf 11 %. Die Zustimmung zur Möglichkeit, über Stellvertreter zu wählen, bleibt bei konstant zwischen 16 % und 17 %. Zusätzliche Wahllokale zu implementieren, wird 2003 noch von 28 % befürwortet, wobei 2013 33 % der Befragten der Möglichkeit von Onlinewahlen deutlich kritischer gegenüberstehen. Der Anteil der Unterstützer von Onlinewahlen sank von 49 % im Jahr 2003 auf 40 % im Jahr 2013. Gleiches gilt für die Wahl im Rathaus: waren 2003 hier noch 60 % der Präsenzwähler dafür, so waren es 2013 nur noch 54 %. Demgegenüber wurden die Vernetzung der Wahllokale und die Möglichkeit, aus allen Wahllokalen zu wählen, besser beurteilt. Hier hatten 2003 61 % dafür votiert und 2013 waren dies 66 %. Die Briefwahl stellte für die Präsenzwähler keine deutlich bessere Alternative dar, lag aber gleichwohl deutlich vor allen anderen Wahlalternativen. 88 % hatten 2003 für sie votiert und 2013 waren dies immer noch knapp drei Viertel (74 %).

Die Frage, inwieweit die Geheimhaltung der Wahl für die Bürger von besonderer Wichtigkeit ist, wurde sowohl 2003 als auch 2013 untersucht. 2003 war die Geheimhaltung für 80 % der Bürger von besonderer Wichtigkeit. Nur etwa 7 % sahen sie als nicht so

wichtig an. 2013 waren immer noch 77 % der Meinung, dass die Geheimhaltung der Wahl von besonderer Wichtigkeit ist. Etwa 5 % sahen dies anders.

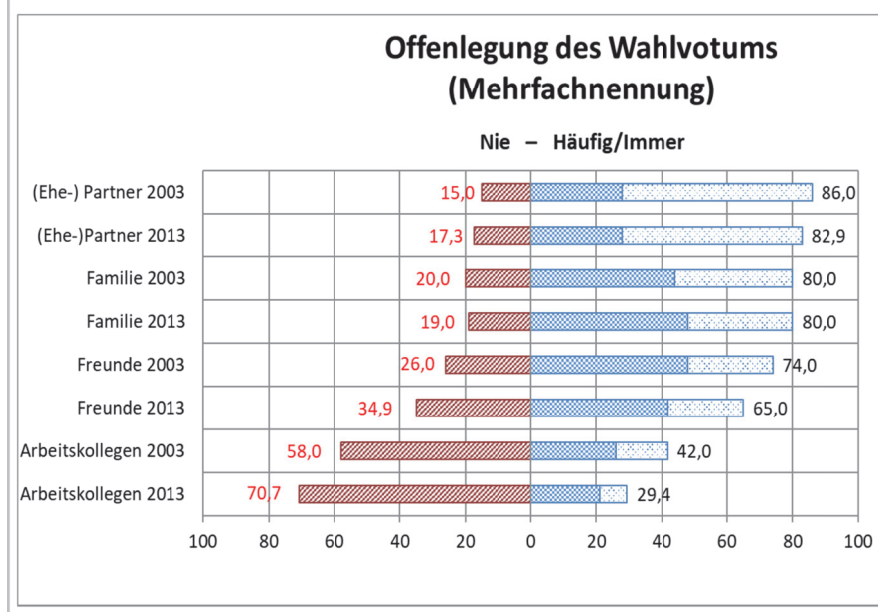
Bei der Frage, gegenüber welchen Gruppen man das Wahlgeheimnis häufig bzw. immer offenlegt, zeigten sich deutliche Unterschiede. 2003 wurde von 42 % der Wähler das Wahlgeheimnis gegenüber den Arbeitskollegen offengelegt – 2013 betrug der Anteil 49 %. Im Freundeskreis wurde das Wahlvotum 2013 noch von 74 % der Befragten transparent gemacht, während es 2013 nur 65 % offenlegten.

Keinen Unterschied gab es hingegen 2003 und 2013 im Familienkreis. Hier kommunizieren 80 % der Befragten offen ihr Wählervotum. Immerhin 20 % geben es nie preis. 2003 waren noch 86 % gegenüber dem Ehepartner offen, während dies 2013 nur noch 83 % waren. Hier kann man davon ausgehen, dass insbesondere durch die Zuwächse in den populistischen Parteien, insbesondere im rechten Spektrum, die Offenlegung des Wählervotum eher zurückgeht. Bei den Daten handelt es sich um Präsenzwähler im Wahllokal.

## 6. Resümee

Aufgrund gestiegener Mobilität zeigt sich international deutlich ein Trend zur Vorabwahl. Dies betrifft sowohl die Briefwahl als auch die Vorabwahl im Rathaus. Letztere ist großen Bevölkerungsteilen entweder nicht bekannt oder wird von ihnen nicht als Alternative wahrgenommen. Auch die Briefwahl ist populär. Die Briefwahl ist in Deutschland insbesondere in den Städten eine zentrale und wichtige Alternative zur Präsenzwahl. Hier scheint die Mobilität der Wähler höher und die Wahlnorm und der Gruppendruck zum symbolischen Wahlakt niedriger. Hier ist der Anteil der Vorabwähler von 5 % auf mehr als einem Viertel der Wählerschaft gestiegen. Insbesondere in den großen Städten stieg der Anteil von Vorabwählern auf etwa 40 %. Dabei ist in der deutschen Wahlstatistik nicht unterschieden zwischen Vorabwahl im Rathaus und der reinen Briefwahl. Man kann davon ausgehen, dass etwa ein Drittel der Vorabwähler die kontrollierte Variante im Rathaus nutzt.

Grafik 1: Wahlgeheimnis Akzeptanz 2003-2013





Die Einstellung zu und die Umsetzung von Wahlinfrastruktur und Briefwahl machen Pfadabhängigkeit und Existenz von nationalen Wahltraumata deutlich. Dies wird insbesondere in Großbritannien oder in Frankreich offenbar. Gleichzeitig zeigt sich aber ein Wertewandel in Bezug auf die Einstellung zum Wahlgeheimnis (s. Schweiz mit nahezu 90 % Briefwählern nach der Einführung in den 1990ern). Deutschland ist durch die nationalsozialistische Vergangenheit und den Missbrauch im Rahmen des totalitären Regimes besonders stark auf die Geheimhaltung der Wahl ausgerichtet. Die obligatorische Geheimhaltung war in den alten Bundesländern fest verankert, während die DDR eine fakultative freiwillige Geheimhaltung ermöglichte, auch um die Systemunterstützung zu symbolisieren. Die Frage, wie stark eine Erleichterung von Wahlen die Wahlbeteiligung steigert, lässt sich nicht eindeutig klären. Es zeigen sich vermehrt Spill Over- und weniger Gateway-Effekte. Das bedeutet, die Gruppen, die ohnehin wählen gehen, nutzen die neuen Kanäle, während die desinteressierten, politisch apathischen oder zynischen Gruppen diese nicht oder weniger wahrnehmen. Diese Entwicklung hat sich zum Teil durch die Mobilisierung von Nichtwählern im rechten Lager verändert.

Die Erleichterung von Wahlen wird häufig als Einschränkung in Bezug auf die Gewährleistung von Geheimhaltung gesehen. Gleichzeitig wird deutlich, dass eine erleichterte Infrastruktur besonderen Zielgruppen wie zum Beispiel den im Ausland lebenden Bevölkerungsgruppen und Menschen mit Behinderung neue Möglichkeiten gibt, ihre Stimme abzugeben. Bei der Diskussion von Geheimhaltung zeigen sich bei Onlinewahlen ähnliche Probleme wie bei der Briefwahl. Dabei wird oft ein Wertewandel innerhalb der jüngeren Generation übersehen, die die Geheimhaltung anders bewertet.

Die Vorabwahl im Rathaus sollte nicht als Briefwahl tituliert werden, sondern umbenannt, separat ausgewiesen und stärker beworben werden. Eine weitere Erleichterung, die mit einer Briefwahl einhergeht, ist zum Beispiel die automatische Zustellung von Briefwahlunterlagen auch ohne Antragstellung. Diese wird von einem großen Teil der Bevölkerung bevorzugt. Auch hier zeigen sich in Deutschland deutliche Veränderungen in Bezug auf die Einstellungen zur Briefwahl, die erleichtert gewünscht wird, was auch von den Präsenzwählern akzeptiert wird. Diese Erleichterung könnte über Experimentierklauseln bei bestimmten Wahlen, in einzelnen Städten oder für besondere Gruppen erfolgen. Andere Strategien set-

zen auf eine Erschwerung, ja sogar eine Abschaffung der Briefwahl, die lange Zeit schon keinen Ausnahmetatbestand mehr in sich birgt. Vor dem Hintergrund sinkender Wahlbeteiligung ist davon auszugehen, dass ein derartiges Vorgehen zu einer drastischen Abnahme der Wahlbeteiligung führen wird.

## Literatur

Bertelsmann Stiftung 2016: Entwicklung und Perspektiven der Briefwahl in Deutschland. Facts sheet zum Einwurf 3(2016), Briefwahl wagen. Gütersloh.

Buchstein Hubertus 2004: Online voting. Reservations from the view of the normative democratic theory, in: Kersting, Norbert/Harald Baldersheim, Electronic Voting and Democracy. A comparative analysis, London: Palgrave.

Bundesverfassungsgericht (BVG) 1981: Zur Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl, Beschluss des zweiten Senats vom 24. November 1981, BVerfGE 59, 119 (amtliche Sammlungen).

Bundeswahlgesetz (BWG) und Bundeswahlordnung (BWO) nach dem Rechtsstand vom 12. Februar 2002, 8. Auflage Bonn: Deutscher Kommunal-Verlag.

Bundeswahlleiter 2019: Briefwahl. <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html> (27.8.2019).

Dujmovits, Werner 2000: Auslandsösterreichewahlrecht und Briefwahl, Wien: Verlag Österreich.

Ellermann, Silvia 2002: Die Bedeutung der Briefwähler bei der Bundestagswahl, in: Brettschneider, Frank et al. (eds.), Die Bundestagswahl 2002, S. 249-275.

Giebler, Heiko, 2014: Die Briefwähler, in: Schmitt-Beck, Rüdiger/Hans Rattinger/Sigrid Roßteutscher/Bernhard Weßels/Christof Wolf u.a., Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 169-177.

Hall, Thad 2012: Online voting, in: Norbert Kersting (ed.), Electronic democracy, Toronto: BB publisher, International Political Science IPSA series: The world of political science.

Holznagel, Bernd/Arnika Hanßmann, 2001: Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung per Internet, in: Holznagel, Bernd/Arnika Hanßmann (Hrsg.), Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis, München: Beck.

IDEA 2003ff.: Voting operations. EPIC. Stockholm.

- Karp, Jeffrey. A./Susan. A. Banducci 2000: Going postal. How all-mail elections influence turn out, in: *Political Behavior* 22 (2000) 3, S. 223-239.
- Kersting, Norbert, 2004a: Briefwahl im internationalen Vergleich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politik* 2004/3, S. 341-351.
- Kersting, Norbert 2004b: Nichtwähler. Diagnose und Therapieversuche, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2 (2004), S. 403-427.
- Kersting, Norbert 2004c: Online-Wahlen in Österreich, Deutschland und Schweiz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B18 (2004), S. 16-23.
- Kersting, Norbert 2014: Wahlrecht auf dem Prüfstand. Kumulieren und Panaschieren. Panaschieren und Kumulieren, in: Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel*, Festschrift für Leo Kißler, Baden-Baden: Nomos, S. 303-322.
- Kersting, Norbert 2017: Urbane Innovation. Ursachen, Strategien, Qualitätskriterien, in: Kersting Norbert (ed.), *Urbane Innovation*, Wiesbaden: Springer VS, S. 1-32.
- Kersting, Norbert/Harald Baldersheim 2004: *Electronic Voting and Democracy. A comparative analysis*, London: Palgrave.
- Kiss, Rosemary 1999: Its in the mail, in: *Victorian Local Government Association 1999: The Pros and Cons of Postal Voting*, Melbourne, S. 7-28.
- Norris, 2004: Will new technology boost turnout. Evaluating experiments in UK elections, in: Kersting, Norbert/Harald Baldersheim, *Electronic Voting and Democracy. A comparative analysis*. London: Palgrave: S. 193-225.
- Norris, Pippa 2014: *Why electoral integrity matters*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa/Grömping, Max 2019: *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-7.0), retrieved from: <https://doi.org/10.7910/DVN/PDYRWL>.
- Ohms, Brigitte L./Hanspeter Rieser 1989: Die Briefwahl. Eine Möglichkeit für im Ausland lebende Staatsbürger, ihre politischen Rechte auszuüben? Ein europäischer Rechtsvergleich, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* (1989), S. 209-223.
- Schäfer, Armin et al. 2013: *Prekäre Wahlen*, Bertelsmann Stiftung.
- Schmitter, Philippe et al. 2008: Die Zukunft der Demokratie, in: Norbert Kersting, *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40-64.
- Smith, Rodney 2013: *Internet Voting and Voter Interference. A report prepared for the New South Wales Electoral Commission*. Sydney.
- Will, Martin 2002: *Internetwahlen als verfassungsrechtliches Problem*, Stuttgart: Boorberg.