



---

**Ausarbeitung**

---

**Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen zum Deutschen Bundestag  
gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 BWahlG**

Verfassungsmäßigkeit der Regelung und Verwaltungspraxis im  
Hinblick auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei internationalen  
Organisationen sowie rechtsvergleichende Betrachtung



---

**Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen zum Deutschen Bundestag gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 BWahlG**

Verfassungsmäßigkeit der Regelung und Verwaltungspraxis im Hinblick auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei internationalen Organisationen sowie rechtsvergleichende Betrachtung

Verfasser/in:

Aktenzeichen:

Abschluss der Arbeit:

Fachbereich:

Telefon:

WD 3 - 3000 - 076/15

15. April 2015

WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Hintergründe der Fortzugsfrist nach § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG</b>	<b>5</b>
3.1.	Entwicklung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche	6
3.2.	Aktuelle Beschränkungen und ihre Begründung	8
<b>4.</b>	<b>Verfassungsmäßigkeit des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG</b>	<b>10</b>
4.1.	Allgemeinheit der Wahl	10
4.1.1.	Rechtfertigung: Fristenregelung	10
4.1.2.	Rechtfertigung: Ausgestaltung der Befristung	13
4.2.	Bestimmtheitsgebot	13
<b>5.</b>	<b>Verwaltungspraxis</b>	<b>16</b>
<b>6.</b>	<b>Wahlrecht von im Ausland lebenden Staatsbürgern anderer EU-Staaten</b>	<b>18</b>
6.1.	Dänemark	19
6.2.	Frankreich	19
6.3.	Großbritannien	19
6.4.	Österreich	20
6.5.	Schweden	20
6.6.	Spanien	20
6.7.	Ungarn	20

---

## 1. Zusammenfassung

Die nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 04. Juli 2012 erfolgte Novellierung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche nach § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG, also Staatsbürgern, die am Wahltag nicht im Inland leben, begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere ist in dem Ausschluss der nicht die Voraussetzungen des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG erfüllenden Auslandsdeutschen von der Wahl zum Deutschen Bundestag kein Verstoß gegen die in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG garantierte **Allgemeinheit der Wahl** festzustellen. Bei der Ausgestaltung des Wahlrechts steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu, der gewisse Typisierungen ebenso zulässt wie die Einschränkung des Wahlrechts zur Sicherung der **Kommunikationsfunktion** der Wahl. Auch genügt die in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG enthaltene Formulierung der „persönlichen und unmittelbaren Vertrautheit und Betroffenheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland“ den Anforderungen an die **Bestimmtheit** von Gesetzen.

Im Hinblick auf die Handhabung der Regelung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche ist mit Blick auf Mitarbeiter internationaler Organisationen, politischer Stiftungen u.ä., die mehr als 25 Jahre ihren Wohnsitz im Ausland haben, derzeit noch **keine Verwaltungspraxis** feststellbar. Insofern ist eine verfassungsrechtliche Überprüfung der Verwaltungspraxis mangels tatsächlicher Grundlage nicht möglich.

Aus einem Abgleich mit den Rechtsordnungen anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ergibt sich, dass einzig **Großbritannien** ein dem Wahlrecht für Auslandsdeutsche vergleichbares Regelungsmodell aufweist.

---

## 2. Einleitung

Das Wahlrecht von Auslandsdeutschen ist in **§ 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG**<sup>1</sup> geregelt. Diese Bestimmung lautet:

„§ 12 Wahlrecht

[...]

(2) Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch diejenigen Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben, sofern sie

1. nach Vollendung ihres vierzehnten Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt oder
2. aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind.

[...]“

In der nachfolgenden Darstellung werden zunächst die Entwicklung der Regelungen zur **Wahlberechtigung von Auslandsdeutschen** und ihre jeweiligen Begründungen aufgeführt. In einem zweiten Schritt wird die **Verfassungsmäßigkeit** des **§ 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG** und anschließend dessen **Vollzugspraxis** erörtert. Abschließend wird ein Überblick über das Wahlrecht von Staatsbürgern anderer **EU-Mitgliedsstaaten** im Ausland gegeben.

## 3. Hintergründe der Fortzugsfrist nach § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG

Zur Untersuchung der Hintergründe einer Fortzugsfrist von 25 Jahren in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWahlG ist es erforderlich, die Entwicklung des Bundestagswahlrechts für Auslandsdeutsche mit Blick auf den Charakter von Wahlen zu betrachten.

Eine Demokratie ist maßgebend abhängig von der Legitimation der Staatsorgane durch das Volk. Diese Legitimation wird unter anderem durch Wahlen bestimmt, die Ausdruck der politischen

---

1 Bundeswahlgesetz (BWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.07.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2014 (BGBl. I S. 1738).

Willensbildung des Volkes sind, Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG<sup>2,3</sup> Charakterisierend ist dabei ein Zusammenspiel von Wählern und Gewählten. Um den politischen Willensbildungsprozess zu gewährleisten, bedarf es eines Mindestmaßes an **Austausch von Informationen und Meinungen** zwischen den Wählern und den von ihnen legitimierten staatlichen Einrichtungen, soll die Demokratie nicht zu einem rein formalen Zurechnungsprinzip werden.<sup>4</sup> Die Willensbildung ist damit wesentlich von einem **Kommunikationsprozess** zwischen den Wählern und dem Parlament geprägt.<sup>5</sup> Der Charakter der Wahl wird also maßgeblich durch ihre **Kommunikationsfunktion** bestimmt.<sup>6</sup>

### 3.1. Entwicklung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche

Die **Voraussetzungen für das aktive Wahlrecht** von Auslandsdeutschen ist seit 1953 in § 12 Abs. 2 BWahlG geregelt. Während die Inlandsbindung (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG) im Bundeswahlgesetz seit jeher enthalten war, dehnte der Gesetzgeber die Ausnahmeregelung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche in § 12 Abs. 2 BWahlG seit 1953 bis zu der heutigen Fassung schrittweise aus.<sup>7</sup> Das Bundeswahlrecht kennt also seit langem Ausnahmen vom Erfordernis der Sesshaftigkeit im Bundesgebiet.<sup>8</sup>

In der Fassung des **Bundeswahlgesetzes von 1953**<sup>9</sup> waren zunächst nur Auslandsdeutsche und ihre Angehörigen wahlberechtigt, die sich als Angehörige des öffentlichen Dienstes auf Anordnung ihrer Dienstherrn außerhalb der Bundesrepublik Deutschland aufhielten und daher besonders eng mit der Bundesrepublik Deutschland verbunden waren.<sup>10</sup> Mit dem Siebten Gesetz zur

---

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (BGBl. I S. 1) vom 23. Mai 1949 zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438).

3 BVerfGE 1, 208 (225); Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung, MIP 2013, 5 (5).

4 Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung, MIP 2013, 5 (5); Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (474).

5 BVerfGE 132, 39 (50 f.); Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung, MIP 2013, 5 (5).

6 BVerfGE 132, 39 (53); BT-Drs. 17/11820, S. 3. Weitergehend zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung; Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, 5 (6).

7 BVerfGE 132, 39 (41).

8 Sachs, Michael, Staatsorganisationsrecht: Allgemeinheit der Wahl – Wahlberechtigung von Auslandsdeutschen, JuS 2013, 376 (376).

9 BT-Drs. 16/7461. S. 16.

10 Vgl. § 12 Abs. 2 BWahlG a. F. ; hierzu: BVerfGE 132, 39 (41); Schild, Hans-Herrmann, Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen zum Deutschen Bundestag und die Einteilung der Wahlkreise, NJW 1985, 3056 (3056).

Änderung des **Bundeswahlgesetzes von 1985**<sup>11</sup> ist diese Ausnahme auf weitere im Ausland lebende Deutsche erweitert worden. Diesen wurde das Recht eingeräumt, sich an Wahlen zum Deutschen Bundestag aktiv zu beteiligen, soweit sie vor ihrem Fortzug aus der Bundesrepublik mindestens drei Monate ununterbrochen im Geltungsbereich des Bundeswahlgesetzes eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und seit ihrem Fortzug nicht mehr als zehn Jahre vergangen waren. Für in den Mitgliedsstaaten des Europarats lebende Auslandsdeutsche wurde auf diese Fortzugsfrist hingegen verzichtet.<sup>12</sup> Hiermit hat der Gesetzgeber also erstmals eine Fortzugsfrist eingeführt. Dabei ging er davon aus, dass die **Zehnjahresfrist** ein tragfähiges **Indiz für die Loslösung Auslandsdeutscher von der Bundesrepublik** sei.<sup>13</sup> Auslandsdeutsche in Mitgliedsstaaten des Europarats waren von der Befristung ausgenommen, da man aufgrund der engen Verflechtung der Staaten von besseren Informationsmöglichkeiten ausging.<sup>14</sup>

Mit dem Vierzehnten Gesetz zur Änderung des **Bundeswahlgesetzes von 1998**<sup>15</sup> setzte der Gesetzgeber die Fortzugsfrist für außerhalb der Mitgliedsstaaten des Europarats lebende Deutsche von zehn auf **25 Jahre** hoch. **Begründet** wurde dies mit der **verbesserten Kommunikationsmöglichkeit** in Bezug auf die Wahl. Danach sei die ursprüngliche Annahme von 1985 im Hinblick auf die technologisch bedingt verbesserte Möglichkeit kommunikativer Teilnahme am politischen Geschehen in der Bundesrepublik nicht länger zu rechtfertigen.<sup>16</sup> Auch ein gänzlicher Wegfall der Fortzugsfrist wurde im Gesetzgebungsverfahren diskutiert. Der Gesetzgeber entschied sich jedoch gegen ein unbegrenztes Wahlrecht für Auslandsdeutsche, da dies dem demokratischen Sinn der Wahl nicht entspreche.<sup>17</sup> Hintergrund dieser Entscheidung dürfte die Befürchtung gewesen sein, dass die erforderliche Kommunikation bei einem Wahlrecht für Auslandsdeutsche ohne Fortzugsfrist nicht gewährleistet sei.

Schließlich gab der Gesetzgeber mit dem **Bundeswahlgesetz von 2008**<sup>18</sup> die für außerhalb der Mitgliedsstaaten des Europarats geltende Fortzugsfrist gänzlich auf. Begründet wurde die **Aufhebung der Privilegierung der in den Mitgliedsstaaten lebenden Deutschen** unter anderem mit der Erweiterung des Europarats von damals 21 auf nunmehr 46 Mitgliedsstaaten. Sei früher noch die geographische Nähe der Mitgliedsstaaten der maßgebende Grund für die Privilegierung gewesen,

---

11 Gesetz vom 08.03.1985, BGBl. I S. 521.

12 Schild, Hans-Herrmann, Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen zum Deutschen Bundestag und die Einteilung der Wahlkreise, NJW 1985, 3056 (3056).

13 Vgl. BT-Drs. 13/9686, S. 1.

14 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (474).

15 Gesetz vom 20.04.1998, BGBl. I S. 706.

16 BT-Drs. 13/9686, S. 1, 5.

17 BT-Drs. 13/9686, S. 5.

18 Gesetz vom 17.04.2008, BGBl. I S. 394.

könne dieser Grund mit der angewachsenen Zahl der Mitgliedsstaaten nicht mehr aufrechterhalten werden.<sup>19</sup> Zudem ermögliche die **Entwicklung moderner Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten** jedem interessierten Auslandsdeutschen, unabhängig von seinem Aufenthaltsstaat, grundsätzlich, sich über Vorgänge in der Bundesrepublik zu informieren und daran Anteil zu nehmen.

Nach **Ansicht des Bundesverfassungsgerichts** konnte die bisherige Regelung, die ausschließlich einen dreimonatigen Inlandsaufenthalt zu einem beliebigen Zeitpunkt verlangte, die vom Gesetzgeber gewollte, auf **eigenen Erfahrungen beruhende Vertrautheit** mit den **aktuellen politischen Verhältnissen** in der Bundesrepublik Deutschland **nicht gewährleisten**.<sup>20</sup> Denn Deutsche konnten einerseits das Wahlrecht durch einen Inlandsaufenthalt erwerben, der **sehr lange Zeit zurücklag** oder zu einem Zeitpunkt erfolgte, in dem der Betroffene noch **nicht die dafür notwendige Einsichtsfähigkeit und Reife** erwerben konnte (z.B. unmittelbar nach der Geburt). Andererseits konnten solche Deutsche vom Wahlrecht ausgeschlossen werden, die zwar nie im Inland gelebt hatten, jedoch typischerweise **aufgrund eigener Erfahrungen mit den politischen Verhältnissen vertraut** und von ihnen betroffen waren.<sup>21</sup> Somit erklärte das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 04. Juli 2012 die Regelung zum Bundestagswahlrecht für Auslandsdeutsche in der Fassung vom 17. April 2008 für mit dem **Grundsatz der Allgemeinheit** der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG **unvereinbar** und **nichtig**.

### 3.2. Aktuelle Beschränkungen und ihre Begründung

Dem Bundestag war daher aufgegeben, eine neue, verfassungskonforme Regelung zu treffen, soweit den Auslandsdeutschen weiterhin das aktive Wahlrecht zustehen sollte. Mit dem 21. Gesetz zur Änderung des BWahlG<sup>22</sup> traf der Bundestag eine Regelung, mit welcher das **aktive Wahlrecht** von Auslandsdeutschen **beibehalten** wurde.

§ 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG unterscheidet nunmehr zwischen solchen Staatsbürgern, welche in den letzten 25 Jahren nach Vollendung ihres vierzehnten Lebensjahres im Inland eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben, und solchen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Gemäß Nummer 2 erwerben diejenigen Auslandsdeutschen das Wahlrecht, die nicht die Nummer 1 erfüllen, erst, wenn sie aus anderen – mit Nummer 1 vergleichbaren Gründen – **persönlich und unmittelbar mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik vertraut** und betroffen sind. Die Voraussetzungen der **Vertrautheit und Betroffenheit** müssen demnach kumulativ erfüllt sein. Mit diesen Voraussetzungen übernahm der Gesetzgeber das vom

---

19 BT-Drs. 16/7461. S. 16.

20 BVerfGE 132, 39.

21 BVerfGE 132, 39; umfassend zu diesem Thema: Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, S. 5-22.

22 21. Gesetz zur Änderung des BWahlG vom 27.04.2013, BGBl. I S. 962.



---

Bundesverfassungsgericht beschriebene Mindestmaß, welches ein Kommunikationsprozess zwischen den Wählern und dem Parlament erfordere.<sup>23</sup> Welche Auslandsdeutschen die Voraussetzung der Vertrautheit und Betroffenheit in sich vereinen, ist im Gesetz nicht näher geregelt.

Ein Vergleich beider Nummern zeigt, dass Nummer 1 die Voraussetzungen durch eine **Typisierung** der Vertrautheit und Betroffenheit vorsieht, während Nummer 2 eine **einzelfallbezogene Prüfung** verlangt. Zudem ist aus dem Wortlaut „aus anderen Gründen“ erkennbar, dass die in Nummern 1 und 2 gewährten Möglichkeiten einer Berechtigung zur Teilnahme an den Bundestagswahlen für Auslandsdeutsche in einem **Subsidiaritätsverhältnis** zueinander stehen. Dabei ist **Nummer 2 gegenüber Nummer 1 als Generalklausel<sup>24</sup> subsidiär**. Nummer 2 erfasst damit einerseits jene Auslandsdeutschen, bei denen die Voraussetzungen aus Nummer 1 weggefallen sind, da ihr Fortzug mittlerweile mehr als 25 Jahre zurückliegt, und andererseits solche, die die Voraussetzungen bisher nie erfüllt haben.<sup>25</sup> Die Ursache hierfür kann z.B. darin begründet sein, dass sie entweder keinen ununterbrochenen dreimonatigen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nachweisen können oder dieser vor Vollendung des vierzehnten Lebensjahres abgeschlossen war.<sup>26</sup>

Auffallend ist, dass die Gesetzesmaterialien zu § 12 Abs. 2 BWahlG n.F. **keine Begründung für die Wiedereinführung der Fortzugsfrist** von 25 Jahren geben. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Wiedereinführung der Frist der Wiederherstellung der Kommunikationsfunktion diene, nachdem das Bundesverfassungsgericht festgestellt hatte, dass ein ausschließliches Anknüpfen an einen dreimonatigen Aufenthalt/Wohnsitz hierzu nicht ausreiche. Dies kann auch darauf gestützt werden, dass der Gesetzgeber ausdrücklich auf die Gesetzesmaterialien zur Wahlrechtsänderung im Jahre 1998 Bezug genommen hat.<sup>27</sup> Hier hatte der Gesetzgeber die Frist auf **25 Jahre** mit folgender Begründung verlängert: Im Hinblick auf die mittlerweile unter anderem durch das Internet existierenden **weltweiten Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten** sei eine **kürzere Fortzugsfrist nicht gerechtfertigt**.<sup>28</sup>

---

23 BVerfGE 132, 39 (53).

24 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (469).

25 BT-Drs. 17/11820, S. 5.

26 BT-Drs. 17/11820, S. 5.

27 BT-Drs. 17/11820, S. 5; 17/12174.

28 BT-Drs. 17/11820, S. 5; 17/12174.

#### 4. Verfassungsmäßigkeit des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG

##### 4.1. Allgemeinheit der Wahl

Mit der Allgemeinheit der Wahl gewährt Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG die **Gleichheit beim Zugang zur Wahl**.<sup>29</sup> Erfasst wird also die Inhaberschaft der Wahlberechtigung, nicht aber die Ausübung des Wahlrechts.<sup>30</sup> Auslandsdeutschen wird das Wahlrecht aufgrund ihrer fehlenden Sesshaftigkeit im Bundesgebiet durch § 12 Abs. 1 BWahlG grundsätzlich verwehrt. Dies korrigiert § 12 Abs. 2 S. 1, indem es Auslandsdeutschen unter den dort benannten Voraussetzungen die Wahlberechtigung zuspricht. All jene Auslandsdeutschen, die weder die Voraussetzungen aus Nummer 1 oder Nummer 2 erfüllen, wird das Wahlrecht abgesprochen. **§ 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG differenziert also innerhalb der Gruppe von Auslandsdeutschen**. Folglich ist eine Ungleichbehandlung zuungunsten der nicht von § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG erfassten Auslandsdeutschen festzustellen.

Die Beeinträchtigung der Allgemeinheit der Wahl kann jedoch durch einen besonderen und **verfassungsrechtlich legitimierten Grund**, dem mindestens das **gleiche Gewicht wie der Allgemeinheit der Wahl** zukommen muss, **gerechtfertigt** werden.<sup>31</sup> Hierbei ist zwischen der Frage nach einer grundsätzlichen Zulässigkeit einer Befristung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche (hierzu 4.1.1.) und der Frage nach der konkreten Ausgestaltung der Befristung zu unterscheiden (hierzu 4.1.2.).

##### 4.1.1. Rechtfertigung: Fristenregelung

Als Rechtfertigungsgrund kommt die **Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl** als Ausprägung des Demokratiegebots (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) aus den bereits zu Anfang des vorangegangenen Abschnitts (hierzu 3.) erörterten Gründen in Betracht. **Hiergegen wird vorgebracht**, dass die Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten in der heutigen Zeit bereits so weit fortgeschritten seien, dass bei Auslandsdeutschen nicht mehr von einer erschwerten Teilnahme am öffentlichen Kommunikationsprozess die Rede sein könne.<sup>32</sup> Darum handle es sich um einen anachronistischen Rechtfertigungsgrund.<sup>33</sup> Nach dieser Ansicht hänge die Teilnahme am Kommunikationsprozess alleine von dem politischen Interesse des Bürgers ab, das grundsätzlich jedem

---

29 Strelen, Karl-Ludwig, in: Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetz Kommentar, 9. Auflage 2013, § 12 Rn. 1; Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (467).

30 Strelen, Karl-Ludwig, in: Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetz Kommentar, 9. Auflage 2013, § 12 Rn. 1.

31 BVerfGE 132, 39 (48); Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, 5 (6).

32 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (474).

33 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (469, 474 ff.).

Staatsbürger unterstellt werden müsse.<sup>34</sup> Insofern könne die Sicherung der Kommunikationsfunktion der Wahl nicht mehr als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden.<sup>35</sup> Nach **herrschender Ansicht** sei der vorgenannte Grund einer Ungleichbehandlung beim Zugang zur Wahl für Auslandsdeutsche noch immer verfassungsrechtlich legitim und könne grundsätzlich zur Rechtfertigung herangezogen werden.<sup>36</sup> Dies liege daran, dass bei bestimmten Personengruppen noch immer davon auszugehen sei, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorgan nicht in hinreichendem Maße bestehe.<sup>37</sup>

Festzuhalten aber ist, dass aus Gründen der **Gewaltenteilung** dem Gesetzgeber ein **Spielraum** zusteht, wie verfassungsrechtlich legitimierte Ziele und der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in einen Ausgleich gebracht werden.<sup>38</sup> Zulässig ist es etwa, wenn der Gesetzgeber bei der Konkretisierung der Wahlberechtigung auf **Typisierungen** zurückgreift. Auf solche ist der Gesetzgeber zur Vereinfachung der Wahlen als Massenverfahren sogar angewiesen.<sup>39</sup> Dies gibt der Verfassungsgeber z.B. vor, indem dieser in Art. 38 Abs. 2 GG nur Personen als wahlberechtigt ansieht, die das 18. Lebensjahres vollendet haben.<sup>40</sup> Auch darauf steht dem Gesetzgeber die Prognose darüber zu, ob und unter welchen Bedingungen der Kommunikationsprozess zwischen dem Volk und den Staatsorganen hinreichend gesichert und bei welcher Gruppierung deutscher Staatsbürger hiervon nicht ausgegangen werden kann. Der **Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts** ist somit **eingeschränkt**. Das Gericht prüft nur, ob die Grenzen überschritten sind.<sup>41</sup> Dies bejahte es in seiner Entscheidung zu § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG a.F., da der **Normzweck offensichtlich nicht erreicht** werden konnte (hierzu 3.1.): Ein alleiniges Anknüpfen an einen dreimonatigen Aufenthalt zu einem beliebigen Zeitpunkt sei nicht tauglich, die erforderliche Vertrautheit der Staatsbürger zu den politischen Geschehnissen widerzuspiegeln, und führe zu Ungleichbehandlungen in beide Richtungen:<sup>42</sup> Während die alte Regelung einerseits solche Staatsbürger zur Wahl zuließ, die trotz ihres dreimonatigen Aufenthalts eine auf eigenen Erfahrungen beruhende Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik nicht hatten, wurden auf der anderen

---

34 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (474).

35 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (474).

36 BVerfGE 132, 39 (53); Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, 5 (6).

37 Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, 5 (6).

38 BVerfGE 132, 39 (48).

39 Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, 5 (6).

40 St. Rspr. d. BVerfG: BVerfGE 36, 139 (141 f.); zuletzt BVerfGE 122, 304 (309); Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, 5 (6); Strelen, Karl-Ludwig, in: Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetz Kommentar, 9. Auflage 2013, § 12 Rn. 4 und 9.

41 BVerfGE 132, 39 (48).

42 Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, 5 (6).

---

Seite solche Auslandsdeutschen von der Wahl ausgeschlossen, die zwar das Erfordernis eines früheren Aufenthalts im Bundesgebiet nicht aufweisen konnten, jedoch durchaus mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik vertraut und von diesen betroffen waren. Aufgrund dieser zum **Normzweck** im **Widerspruch** stehenden Konsequenz hielt das Bundesverfassungsgericht die Regelung für nichtig.

Es gilt also zu prüfen, ob § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG n.F. – gemessen an diesen soeben aufgestellten Maßstäben – Bestand haben kann. Hierbei müssen die Nummern 1 und 2 des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG gemeinsam betrachtet werden, da sie unmittelbar zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen. Fraglich ist also, ob der Gesetzgeber mit der Neuregelung das **Mindestmaß an Inlandsbindung** entsprechend dem Normzweck konsequent durchhält.

Mit der Novellierung der **Nummer 1** werden durch die **25-jährige Fortzugsfrist** diejenigen Auslandsdeutschen ausgeschlossen, die **typischerweise nicht mehr die hinreichende Vertrautheit** und Betroffenheit aufweisen. Hiermit hat der Gesetzgeber im Vergleich zu der Regelung aus 2008 eine **zusätzliche Einschränkung** des Wahlrechts für Auslandsdeutsche eingeführt. Eine solche Typisierung steht dem Gesetzgeber jedoch frei und überschreitet auch nicht die Grenzen des ihm zustehenden Spielraums. Schließlich kommt der Gesetzgeber mit dieser Neuregelung der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts nach, dass ohne eine Fortzugsfrist auch diejenigen Auslandsdeutschen wahlberechtigt wären, die keine Vertrautheit vorweisen können. So hat das **Bundesverfassungsgericht** in seiner jüngsten Entscheidung zum Wahlrecht neben einer **Altersgrenze** auch eine solche **Fortzugsfrist gefordert**.<sup>43</sup> Wie die Fortzugsfrist und die Altersgrenze ausgestaltet sind, ist weitestgehend dem Gesetzgeber überlassen.<sup>44</sup> Nicht von Nummer 1 werden jedoch diejenigen Auslandsdeutschen erfasst, die die darin aufgestellten Anforderungen nicht erfüllen, aber mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik vertraut sind. Diese Regelung alleine kann den bereits benannten Widerspruch nicht lösen und würde zu einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung einer Gruppe von Auslandsdeutschen führen. Diese Bedenken hat der Bundesgesetzgeber allerdings mit der Einführung der **Nummer 2** ausgeräumt: Hiernach werden nun auch Auslandsdeutsche erfasst, die sich zu keinem Zeitpunkt in der Bundesrepublik aufgehalten haben, wenn sich nach einer **Einzelfallprüfung** ergibt, dass sie die erforderliche Vertrautheit und Betroffenheit aufweisen. Hiermit hat der Gesetzgeber also eine **zusätzliche Möglichkeit der Wahlberechtigung** geschaffen, die zwar nicht mehr als Typisierung bezeichnet werden kann, allerdings aufgrund ihres individualisierenden Charakters gegenüber einer Typisierung erst recht Verfassungsmäßigkeit für sich beanspruchen kann.<sup>45</sup> Es ließe sich nun noch daran denken, dass die **zusätzliche Beschwer** der Auslandsdeutschen nach Nummer 2 nicht zu rechtfertigen wäre, da

---

43 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (469).

44 Kritisch zur 14-jährigen Altersgrenze, da diese im Widerspruch zu der Volljährigkeitsgrenze nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG stehe: Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (470 f.).

45 A.A.: Sacksofsky, Ute, Innenausschuss Wortprotokoll, Protokoll Nr. 17/89, 14. Januar 2013, S. 67, abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2923&id=1223>, zuletzt abgerufen am 27.03.2015

nur diese eine **Nachweispflicht** zu ihrer persönlichen Vertrautheit und Betroffenheit haben.<sup>46</sup> Eine solche Nachweispflicht dürfte aber als **zumutbar** anzusehen sein.

Der Gesetzgeber hat mit der Befristung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche somit nicht die Grenzen einer möglichen Ausgestaltung des Wahlgesetzes überschritten und hat zudem den in der früheren Regelung bestehenden Widerspruch aufgehoben. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass mit zunehmender Verweildauer im Ausland die Teilnahme am Kommunikationsprozess in der Bundesrepublik Deutschland für Auslandsdeutsche trotz der rein technischen Möglichkeit, sich über das Geschehen zu informieren, im Gegensatz zu den Inlandsdeutschen immer weiter abnimmt, ist nachvollziehbar und lässt eine Typisierung mittels einer Fristenregelung zu.<sup>47</sup>

#### 4.1.2. Rechtfertigung: Ausgestaltung der Befristung

Auch die **Dauer der Befristung** begegnet angesichts des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers keinen Bedenken. Zwar wurde schon die 25-Jahres-Frist in der Fassung des BWahlG von 1998 als wenig sachgerecht kritisiert.<sup>48</sup> Allerdings macht die Entscheidung über die Frage, nach welcher Zeitspanne von einer fehlenden Vertrautheit der Auslandsdeutschen mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland auszugehen ist, eine **Prognose- und Wertentscheidung des Gesetzgebers** erforderlich, für die sich konkrete Aussagen der Verfassung nicht entnehmen lassen und daher dem Gesetzgeber zur Ausgestaltung überlassen werden muss.<sup>49</sup>

**Somit kommt § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG insgesamt den Anforderungen der Allgemeinheit der Wahl nach.** Ob allerdings der Inhalt der Nummer 2 hinreichend konkret gefasst ist, ist eine Frage der Bestimmtheit, die von der Frage nach einem Verstoß gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zu abstrahieren ist.

#### 4.2. Bestimmtheitsgebot

Nach dem aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten abzuleitenden **Bestimmtheitsgebot** müssen Gesetze, welche Grundrechte oder grundrechtsähnliche Rechte beschränken, hinreichend konkrete Maßgaben für das Verwaltungshandeln aufstellen, um dieses nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen, den Bürgern Klarheit über mögliche belastende Maßnahmen zu verschaffen und eine gerichtliche Kontrolle anhand eindeutiger Maßstäbe zu ermöglichen.<sup>50</sup> Unter Beachtung

---

46 In diese Richtung: Sengenberger, Werner, Das Wahlrecht für Auslandsdeutsche: Notwendigkeit und Chancen einer Reform, Wahlrecht-VDBIO, 12.05.2014 (aktualisiert am 01.12.2014), S. 6.

47 Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, zugl. Diss. Jur. Universität Würzburg, 1. Auflage 2001, S. 239.

48 Zum Streit unter der Fassung des § 12 a.F. vgl. Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, zugl. Diss. Jur. Universität Würzburg, 1. Auflage 2001, S. 239 f.

49 Breuer, Marten, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, zugl. Diss. Jur. Universität Würzburg, 1. Auflage 2001, S. 239.

50 BVerfGE 113, 348 (375 ff.); zuletzt BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013, 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08, Rn. 126; Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (471).

dieser Grundsätze ist es dem Gesetzgeber aber nicht verwehrt, **unbestimmte Rechtsbegriffe** zu verwenden, deren **nähere Konkretisierung dann der Rechtsprechung obliegt**.<sup>51</sup> Fraglich ist, ob die Formulierung aus § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG diesen Anforderungen genügt. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die **wesentliche Bedeutung des Wahlrechts für eine Demokratie**.<sup>52</sup> Darum sind an Einschränkungen der Allgemeinheit der Wahl **strenge Anforderungen** zu stellen.<sup>53</sup>

In der Literatur wird problematisiert, dass durch die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen die **Entscheidung über die Wahlberechtigung** in großem Umfang **auf die Exekutive verlagert** wird, obwohl die Entscheidung darüber aufgrund der Bedeutung des Wahlrechts von dem Gesetzgeber selbst getroffen werden müsse.<sup>54</sup> Gleichzeitig bestehen für die Bestimmtheit einer Norm aber auch Grenzen. Solche zeigen sich besonders bei Regelungsgegenständen, die aufgrund einer **Vielschichtigkeit von Lebenssachverhalten** eine präzise Formulierung in vollem Umfang und in jeder Einzelheit nicht zulassen.<sup>55</sup> In einem solchen Fall steht dem Gesetzgeber nur die Möglichkeit offen, den Regelungskomplex durch unbestimmte Rechtsbegriffe zu regeln.<sup>56</sup> Auch die Vertrautheit und Betroffenheit eines Staatsbürgers mit den politischen Verhältnissen kann nicht allgemeingültig beschrieben werden, sondern hängt vom Einzelfall ab.<sup>57</sup> Zudem gilt es zu bedenken, dass der Gesetzgeber mit der Wendung „aus anderen Gründen“ die Intensität der Vertrautheit vorgibt. Schließlich muss nach dieser **Gesetzessystematik** die Vertrautheit und Betroffenheit mindestens ebenso intensiv gegeben sein, wie dies bei den von Nummer 1 typischerweise erfassten Auslandsdeutschen der Fall ist. Letztlich gilt es auch zu bedenken, dass den Gesetzesanwendern mit den in der **Gesetzesbegründung**<sup>58</sup> aufgezählten Beispielen eine Leitlinie vorgegeben wird, nach welchen Kriterien sich die Vertrautheit und Be-

---

51 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (472).

52 BVerfGE 42, 312 (340); zuletzt BVerfGE 132, 39 (47); Strelen, Karl-Ludwig, in: Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetz Kommentar, 9. Auflage 2013, § 12 Rn. 1.

53 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (472).

54 Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (472); ebenso kritisch: Strelen, Karl-Ludwig, in: Schreiber, Wolfgang, Bundeswahlgesetz Kommentar, 9. Auflage 2013, § 12 Rn. 26.

55 Schnapp, Friedrich, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 20 Rn. 39; Sommermann, Karl-Peter, in: v. Mangoldt, Herrmann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20 Rn. 289.

56 Schnapp, Friedrich, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 20 Rn. 39; Sommermann, Karl-Peter, in: v. Mangoldt, Herrmann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Grundgesetz Kommentar, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20 Rn. 289.

57 Vgl. Sacksofsky, Ute, Innenausschuss Wortprotokoll, Protokoll Nr. 17/89, 14. Januar 2013, S. 68, abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2923&id=1223>, zuletzt abgerufen am 27.03.2015; ebenfalls von einer kaum zu lösenden Aufgabe der Definition des Begriffes „Vertrautheit“ sprechen sich aus: Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung, MIP 2013, 5 (11).

58 BT-Drs. 17/11820, S. 5 f.

---

troffenheit richten können. Hierbei müssen die für eine Wahlberechtigung sprechenden „anderen Gründe“ aus Nummer 2 mit dem aus Nummer 1 vergleichbar sein.<sup>59</sup> Der Gesetzgeber hält dies bei folgenden Auslandsdeutschen für gegeben:

„u.a. Ortskräfte mit deutscher Staatsangehörigkeit an deutschen Auslandsvertretungen, deutsche Mitarbeiter an Goetheinstituten, an den deutschen geisteswissenschaftlichen Instituten im Ausland, an deutschen Auslandsschulen, bei den Auslandsbüros der politischen Stiftungen, der deutschen Entwicklungszusammenarbeit oder der Außenhandelskammern sowie Korrespondenten deutscher Medien.“<sup>60</sup>

Eine weitere – bereits im Urteil des Bundesverfassungsgerichts genannte – Fallgruppe können nach der Gesetzesbegründung folgende Personen umfassen:

„Grenzpendler, die ihren Wohnsitz zwar im Ausland, zumindest nahe der Bundesgrenze haben, ihre Arbeits- oder Dienstleistungen aber regelmäßig im Inland erbringen.“

Die Gesetzesbegründung nimmt außerdem auf die vom Bundesverfassungsgericht<sup>61</sup> genannte Gruppe derjenigen Auslandsdeutschen Bezug,

„die durch ein Engagement in Verbänden, Parteien und sonstigen Organisationen in erheblichem Umfang am politischen und gesellschaftlichen Leben der Bundesrepublik Deutschland teilnehmen.“

Zwar ist diese nicht abschließende Aufzählung – entgegen dem teilweise vermittelten Eindruck<sup>62</sup> – **nicht gesetzlich übernommen worden**. Die oben aufgeführten Beispiele sind somit nicht rechtsverbindlich. Jedoch kann die beispielhafte<sup>63</sup> Nennung bestimmter Gruppen Auslandsdeutscher bei der Anwendung des § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG zur Auslegung herangezogen werden.

---

59 BT-Drs. 17/11820, S. 5.

60 BT-Drs. 17/11820, S. 5.

61 BVerfGE 132, 39 (49 f.).

62 So erweckt z.B. folgender Beitrag den Eindruck, die vom Bundesverfassungsgericht genannten und in die Gesetzesbegründung übernommenen Beispiele seien gesetzlich niedergelegt: Sengenberger, Werner, Das Wahlrecht für Auslandsdeutsche: Notwendigkeit und Chancen einer Reform, Wahlrecht-VDBIO, 12.05.2014 (aktualisiert am 01.12.2014), S. 2, 7 f.

63 Anwendungshinweise des Bundesministerium des Innern, abrufbar unter: [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise\\_P12Abs2Nr2\\_BWG.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise_P12Abs2Nr2_BWG.pdf), zuletzt abgerufen am 26.03.2015.

Angesichts der vorangegangenen Überlegungen dürfte § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG den Anforderungen an die Bestimmtheit eines Gesetzes genügen.<sup>64</sup>

## 5. Verwaltungspraxis

Nachfolgend wird die Handhabung der Wahlberechtigung von Mitarbeitern internationaler Organisationen, politischer Stiftungen u.ä. im Hinblick auf die Anwendung von § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG dargestellt.

Zuständig für die Eintragung in die Wählerverzeichnisse sind die **Gemeinden**. Diese überprüfen auch die Voraussetzungen der Wahlberechtigung für Auslandsdeutsche (§§ 14 Abs. 1, 16 Abs. 7 BWO<sup>65</sup>). Für Auslandsdeutsche ist das Verfahren im Merkblatt aus Anlage 2 zur BWO<sup>66</sup> zusammengefasst:

- Auslandsdeutsche werden nur auf **förmlichen Antrag** und nur nach Abgabe einer **Versicherung an Eides statt** in ein Wählerverzeichnis eingetragen (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 BWO).
- Die **zuständige Gemeindebehörde** ist die Gemeindebehörde der letzten – gemeldeten – Hauptwohnung in der Bundesrepublik Deutschland; für Deutsche, die nie in der Bundesrepublik Deutschland gemeldet waren, die Behörde der Gemeinde, mit der sie im Sinne des § 12 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 des BWahlG am engsten verbunden sind (§ 17 Abs. 2 Nr. 5 BWO).
- In Fällen eines Antrags nach **§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG ist zu begründen**, wodurch und in welcher Weise der Antragsteller/die Antragstellerin eine persönliche und unmittelbare (aufgrund eigener Erfahrung) Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben hat und inwieweit eine gegenwärtige Betroffenheit vorliegt.

Nach Auskunft des Büros des **Bundeswahlleiters** hat sich noch **keine Verwaltungspraxis** hinsichtlich der Handhabung der Wahlberechtigung von Auslandsdeutschen – mithin auch nicht von Mitarbeitern internationaler Organisationen o.ä. – herausgebildet.<sup>67</sup> Schließlich fand die Regelung des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG bislang nur zu der Bundestagswahl 2013 Anwendung. Eine grundsätzliche Aussage zu der Vorgehensweise in den Gemeinden kann auch deshalb nicht erfolgen, weil die notwendige Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik

---

64 Die Verfassungsmäßigkeit der Regelung ist im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in den Stellungnahmen der Sachverständigen Grzeszick, Lang, Meyer, Schorkopf bestätigt worden: Öffentliche Anhörung des Innenausschusses zur Wahlrechtsreform, 04.01.2013, Stellungnahmen abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2923&id=1223>, zuletzt abgerufen am 27.03.2015; a.A.: Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (469, 471ff.); Sacksofsky, Ute, Innenausschuss Wortprotokoll, Protokoll Nr. 17/89, 14. Januar 2013, S. 68, abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2923&id=1223>, zuletzt abgerufen am 27.03.2015.

65 Bundeswahlordnung (BWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.04.2002 (BGBl. I S. 1376), zuletzt geändert durch Artikel 1 Zehnte ÄndVO 13.05.2013 (BGBl. I S. 1255).

66 Anlage 2 zur Bundeswahlordnung: Merkblatt zu dem Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis und zu der Versicherung an Eides statt.

67 Auskünfte des Büros des Bundeswahlleiters vom 26. und 30. März 2015.



Deutschland in jedem Einzelfall einer **individuellen Prüfung** der Antragsbegründung unterliegt.<sup>68</sup> Das Bundesministerium des Innern hat lediglich **Anwendungshinweise**<sup>69</sup> herausgegeben. Diese erläutern § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG, greifen die Beispiele aus der Gesetzesbegründung teilweise auf und erweitern diese, ohne allerdings den Fall der Mitarbeiter internationaler Organisationen o.ä. aufzugreifen.

Auch lassen **statistische Erhebungen** keinen Rückschluss auf die Verwaltungspraxis zu. Gesichert sind lediglich folgende Zahlen: Nach Angaben des Statistischen Bundesamts der Europäischen Union (Eurostat) lebten im Jahr 2010 etwa **1,14 Millionen Deutsche im europäischen Ausland**.<sup>70</sup> Einer OECD-Studie aus dem Jahr 2005 zufolge lebten zum Erhebungszeitpunkt circa 3 Millionen deutsche Staatsangehörige im Ausland.<sup>71</sup> Auch ist bekannt, dass für die Bundestagswahl 2013 insgesamt **67 057**, davon 64 902 nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des BWahlG und 2 155 nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BWahlG in ein Wählerverzeichnis eingetragen worden sind. Hieraus lassen sich allerdings keine Rückschlüsse auf die Anzahl der zur Bundestagswahl 2013 als Mitarbeiter internationaler Organisationen o.ä. tätig gewesenen Auslandsdeutschen ziehen. Schließlich gibt es **keine Auswertung über den tatsächlichen Erfolg von Anträgen gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG nach Status/Berufsgruppen**.<sup>72</sup> Dies ist auch nicht möglich, da eine solche Angabe für Auslandsdeutsche nicht gesetzlich vorgesehen ist und sich daher auch nicht in dem maßgeblichen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis findet. Ebenso wenig sind verlässliche Zahlen darüber bekannt, wie viele Auslandsdeutsche für die Bundestagswahl 2013 einen Antrag gestellt haben.<sup>73</sup> Die Bundesregierung veröffentlichte lediglich die ihr vorliegenden Angaben aus den Ländern. Danach seien etwa 1 000 Fälle bekannt, in denen Anträge nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BWahlG abgelehnt worden sind und etwa 500 Fälle, in denen die Ablehnung nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BWahlG erfolgte.

Aufgrund dieser mangelnden gesicherten Tatsachengrundlage ist eine **verfassungsrechtliche Prüfung** zu der Frage der Handhabung des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG in der **Verwaltungspraxis nicht möglich**.

Allerdings ist festzuhalten, dass eine **Ablehnung eines Wahlantrags** nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG aus dem alleinigen Grund, dass seit dem letzten Inlandsaufenthalt **mehr als 25 Jahre vergangen** sind, gegen § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG verstieße. Schließlich hat der Gesetzgeber die Nummer 2 gerade für die Fälle geschaffen, in denen die Voraussetzungen aus Nummer 1 nicht vorliegen. Würden nun Anträge allein aufgrund einer „Verfristung“ einer in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2

---

68 Auskünfte des Büros des Bundeswahlleiters vom 26. und 30. März 2015.

69 Abrufbar unter: [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise\\_P12Abs2Nr2\\_BWG.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise_P12Abs2Nr2_BWG.pdf), zuletzt abgerufen am 14.04.2015.

70 BVerfGE 132, 39 (43).

71 Morlok, Martin/Bäcker, Alexandra, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung, MIP 2013, 5 (9).

72 Auskunft des Büros des Bundeswahlleiters vom 26. sowie 30. März 2015.

73 BT-Drs. 18/386, S. 2.

BWahlG nicht vorgesehenen 25 Jahres-Grenze abgelehnt, liefe Nummer 2 praktisch leer. Eine solche Verwaltungspraxis verstieße somit gegen die Systematik und den Zweck der Nummer 2. Folglich wäre ein entsprechendes Verwaltungshandeln **rechtswidrig**.

Eine Ablehnung nach Nummer 2 ist bei einem länger als 25 Jahre zurückliegenden Fortzug möglich, wenn keine **zusätzlichen Gründe** die persönliche Vertrautheit und Betroffenheit stützen. Die Anforderungen an die Gründe sind dabei umso geringer, je kürzer die Fortzugsfrist überschritten wurde. Entsprechend höhere Anforderungen sind an die persönliche Vertrautheit und Betroffenheit zu stellen, je weiter der Fortzug die 25-jährige Frist übersteigt. Dies greifen auch die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern auf: Hiernach kommt die persönliche und unmittelbare Vertrautheit mit sowie Betroffenheit von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland typischerweise in Betracht, wenn die Tatbestandsmerkmale des § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWahlG teilweise, aber nicht vollständig erfüllt sind.<sup>74</sup> Ist beispielsweise ein deutscher Staatsbürger vor 26 Jahren aus Deutschland fortgezogen und hat dieser durch jeweils weniger als 3 Monate dauernde Deutschlandbesuche den Bezug zu Deutschland aufrechterhalten, liegt nach den Anwendungshinweisen die Annahme eines Falls von Nummer 2 nahe, da die Nähe des Sachverhalts zum Fall der unwiderleglichen Vermutung aus Nummer 1 auf der Hand liegt.<sup>75</sup>

## 6. Wahlrecht von im Ausland lebenden Staatsbürgern anderer EU-Staaten

Zum Schluss soll ein Überblick über das Wahlrecht von im Ausland lebenden Staatsbürgern anderer EU-Staaten gegeben werden. Die nachfolgend dargestellten Erkenntnisse ergeben sich aus einer Abfrage [REDACTED]<sup>76</sup>. Die Auswahl der hier dargestellten Mitgliedstaaten orientiert sich an einzelnen

74 Abrufbar unter: [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise\\_P12Abs2Nr2\\_BWG.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise_P12Abs2Nr2_BWG.pdf), zuletzt abgerufen am 13.04.2015.

75 Abrufbar unter: [http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW\\_BUND\\_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise\\_P12Abs2Nr2\\_BWG.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/auslandsdeutsche/download/AnwendHinweise_P12Abs2Nr2_BWG.pdf), zuletzt abgerufen am 13.04.2015.

76 [REDACTED], Wahlrechtsausübung durch im Ausland lebende Wahlberechtigte, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3-3000-06/15), S. 6 ff.; [REDACTED]  
[REDACTED]. Zur Ergänzung der Antworten durch die Mitgliedsstaaten wurden folgende Quellen genutzt:

- [REDACTED]
- Bauer, Wahlssysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, April 2014;
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Voting from Abroad: The International IDEA Handbook, Stockholm, 2007, abrufbar unter: [http://www.idea.int/publications/voting\\_from\\_abroad/](http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/) (zuletzt abgerufen am 25. Februar 2015);
- Costa Lobo, Marina, Portugal (Case Study): extended voting rights and decreasing participation, in: Voting from Abroad: The International IDEA Handbook, 2007, S. 83 ff.;

---

unmittelbaren Nachbarstaaten sowie dem Ziel, möglichst unterschiedliche Regelung zum Umgang mit dem Wahlrecht der jeweiligen Auslandsstaatsangehörigen darzustellen. Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass **sämtliche abgefragte EU-Staaten** – mit **Ausnahme Tschechiens und Griechenlands** – ein **Wahlrecht** für im Ausland lebende Staatsbürger unter unterschiedlichen Voraussetzungen **bereithalten**. Im Übrigen weist einzig **Großbritannien** ein dem Wahlrecht für in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbares Regelungsmodell auf.

### 6.1. Dänemark

In Dänemark ist das Wahlrecht für Auslandsdänen zunächst an die Vollendung des 18. Lebensjahres gebunden. Im Übrigen sind sie wahlberechtigt, wenn ihr Auslandsaufenthalt einem **bestimmten Zweck** dient. Hierzu zählen: Beschäftigung beim dänischem Staat, dänischer Behörde, dänischer Hilfsorganisation, Internationaler Organisation, sofern Dänemark dort Mitglied ist, Privatunternehmen oder Verband; Ausbildung; Gesundheit; gleichwertige Fälle. Auslandsdänen, die mit einer Person zusammenleben und verheiratet sind oder in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft leben, die sich zu einem dieser Zwecke im Ausland aufhält, sind ebenso wahlberechtigt. Ist ein solcher Zweck nicht gegeben, ist die Wahlberechtigung zu bejahen, sofern die **Rückkehr nach Dänemark innerhalb von 2 Jahren nach Abreise beabsichtigt** ist. Es muss zudem **alle 2 Jahre ein Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis** gestellt werden.

### 6.2. Frankreich

Ebenfalls wahlberechtigt sind Auslandsfranzosen sofern sie das 18. Lebensjahr vollendet haben und die französische Staatsbürgerschaft innehaben. Zudem müssen sie im Besitz der bürgerlichen und politischen Rechte sein und dürfen nicht nach dem Gesetz geschäftsunfähig sein. Die **Eintragung ins Wählerverzeichnis** geschieht mit Erfüllung der zuvor genannten Merkmale **automatisch**. Im Übrigen besteht die Möglichkeit, sich direkt an die französische Botschaft oder eine konsularische Vertretung Frankreichs zu wenden, um in das entsprechende Wählerverzeichnis aufgenommen zu werden. **Weitere Beschränkungen bestehen nicht**.

### 6.3. Großbritannien

Ebenso müssen Auslandsbriten in das Wählerverzeichnis eingetragen sein. Dies geschieht, sofern der Auslandsbrite (oder dessen Eltern, sofern der Auslandsbrite bei Ausreise das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hatte) in der Vergangenheit in Großbritannien als Wähler registriert war oder die Registrierung beantragt hatte und noch **keine 15 Jahre seit der Ausreise vergangen** sind. **Innerhalb der ersten 15 Jahre nach Abreise** bekommen wahlberechtigte Auslandsbriten von den inländischen Wahlbüros ihres alten Wahlkreises jährlich ein **Formular zur Bestätigung** der Registrierung zugesendet. Für Streitkräfte, im Dienst der Königin stehende Personen, staatliche An-

---

- Niederländische Wahlkommission, Electoral register for Dutch voters abroad, 2013, abrufbar unter: <https://www.kiesraad.nl/en/news/electoral-register-dutch-voters-abroad> (zuletzt abgerufen am 25. Februar 2015);

- Pieters/Jacobs, Electronic Voting in the Netherlands: From Early Adoption to Early Abolishment, Berlin, 2009.

---

gestellte und deren Ehepartner bestehen hiervon abweichende Regelungen. Im Übrigen gibt es neben der allgemeinen Voraussetzung der Vollendung des 18. Lebensjahres keine weiteren Beschränkungen.

#### 6.4. Österreich

Auslandsösterreicher haben, sofern sie das 16. Lebensjahr vollendet haben, die Möglichkeit, einen Antrag auf Eintragung bzw. Verbleib in eine sogenannte Wählerevidenz einer Gemeinde zu stellen. Die Eintragung erfolgt zunächst für die Dauer von **10 Jahren automatisch**. Danach ist ein Antrag erforderlich.

#### 6.5. Schweden

Eine ähnliche Regelung sieht Schweden vor: Auslandsschweden müssen in das Wählerverzeichnis eingetragen sein. Innerhalb der ersten **10 Jahre** nach Ausreise erfolgt die Eintragung **automatisch**. Nach diesem Zeitraum erfolgt sie nur, sofern der Auslandsschwede den Behörden seine Adresse mitteilt. Sofern eine Stimme von einem nicht registrierten Wähler spätestens einen Tag vor der Wahl bei der Wahlbehörde eintrifft, wird die Stimme gezählt und der Absender der Stimme in das Wählerverzeichnis eingetragen.

#### 6.6. Spanien

Auslandsspanier mit festem Wohnsitz im Ausland, die im Auslandswählerverzeichnis eingetragen sind, können an Parlamentswahlen teilnehmen. Zur Wahlrechtsausübung ist binnen 25 Tagen nach Bekanntmachung des Wahltages ein Antrag an die regionale Außenstelle der Wahlverzeichnissebehörde erforderlich.

#### 6.7. Ungarn

Auslandsungarn ohne festen Wohnsitz im Inland können an nationalen Listenwahlen, nicht jedoch an direkten Kandidatenwahlen teilnehmen. Die Eintragung in das Wählerverzeichnis ist erforderlich. Spätestens 15 Tage vor dem Wahltag muss Briefwahl beantragt werden. Die **Registrierung** im Wählerverzeichnis erfolgt zunächst für **10 Jahre**. Sofern der Wähler während dieses Zeitraums aktiv war, d.h. bei einer Wahl teilgenommen hat, eine Änderung von Daten mitgeteilt hat oder die Verlängerung der Registrierung beantragt hat, wird dieser **Zeitraum jedoch zurückgesetzt und beginnt von Neuem** zu laufen. Andernfalls wird der Auslandswähler aus dem Wählerverzeichnis entfernt.

