



Ausarbeitung

Wahlrecht für Auslandsdeutsche und Zulässigkeit einer Urnenwahl in deutschen Auslandsvertretungen



Wahlrecht für Auslandsdeutsche und Zulässigkeit einer Urnenwahl in deutschen Auslandsvertretungen

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 052/13
Abschluss der Arbeit: 21. März 2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetzliche Regelungen zum Wahlrecht der Auslandsdeutschen	4
2.1.	Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen	5
2.2.	Die Eintragung in das Wählerverzeichnis	6
2.3.	Die Ausübung des Wahlrechts	7
2.4.	Statistik zum Wahlverhalten von Auslandsdeutschen	7
3.	Regelungen zur Urnenwahl in Auslandsvertretungen in EU- Mitgliedstaaten	8
4.	Urnenwahl in deutschen Auslandsvertretungen	9

1. Einleitung

Im Folgenden wird in einem ersten Schritt dargestellt, wie die **Wahlbeteiligung von im Ausland lebenden Deutschen gesetzlich geregelt** ist. In einem zweiten Schritt werden beispielhaft **EU-Mitgliedstaaten** genannt, die es ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen ermöglichen, bei einer Wahl ihre **Stimme in den jeweiligen Auslandsvertretungen abzugeben**. In einem letzten Schritt wird erläutert, ob eine **Urnenwahl auch in Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland** durchführbar wäre.

2. Gesetzliche Regelungen zum Wahlrecht der Auslandsdeutschen

Voranzustellen ist, dass es **keine Zentralnorm** gibt, welche die Wahlmodalitäten für im Ausland lebende Deutsche zusammenfasst. Die Wahlmodalitäten für die sog. Auslandsdeutschen sind über das **Grundgesetz**¹ (GG), das **Bundeswahlgesetz**² (BWahlG) und die **Bundeswahlordnung**³ (BWO) verteilt. Sie finden sich jeweils bei den Regelungen zu den Inlandsdeutschen.

Deutsche können auch aus dem Ausland an in Deutschland abgehaltenen Wahlen teilnehmen.⁴ Zu unterscheiden ist zwischen **Deutschen, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten**, aber **weiter in Deutschland gemeldet** sind, und **Deutschen, die dauerhaft im Ausland leben und keinen Wohnsitz** mehr in Deutschland haben (Auslandsdeutsche).

Deutsche, die sich vorübergehend im Ausland aufhalten und nach wie vor einen Wohnsitz in Deutschland haben, können eine Stimmenabgabe durch Briefwahl beantragen und so an allen Wahlen (Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen) teilnehmen.

Deutsche, die sich dauerhaft im Ausland aufhalten und keinen Wohnsitz mehr in Deutschland haben, können in Deutschland an Bundestags- und Europawahlen teilnehmen.

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 93) vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

2 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Urteil des BVerfG vom 25. Juli 2012, Az. 2 BvF 3/11, (BGBl. I S. 1769) geändert worden ist. Voraussichtliche erneute Änderung durch das 21. Gesetz zur Änderung des BWahlG, BT-Drs. 17/11819, 17/11820 (Verkündung steht noch aus) und durch das 22. Gesetz zur Änderung des BWahlG, BT-Drs. 17/12417 (Verkündung steht noch aus).

3 Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), das zuletzt geändert wurde durch Art. 1 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Bundeswahlordnung und der Europawahlordnung vom 3. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2378).

4 Vgl. hierzu [REDACTED], Wahlbeteiligung der im Ausland lebenden Deutschen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 171/11, S. 3-4.

2.1. Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen

Die **Voraussetzungen für das aktive Wahlrecht** von Auslandsdeutschen ist in Art. 38 Abs. 2, Art. 116 Abs. 1 GG, § 12 Abs. 2 BWahlG geregelt.

Mit Beschluss vom 4. Juli 2012 hat das **Bundesverfassungsgericht**⁵ die bisherige Regelung zum Wahlrecht im Ausland lebender Deutscher in § 12 Abs. 2 Satz 1 BWG für mit dem **Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl** aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG **unvereinbar** und **nichtig** erklärt. Nach dieser Vorschrift waren Auslandsdeutsche wahlberechtigt, wenn sie vor ihrem Fortzug mindestens drei Monate ununterbrochen in Deutschland gewohnt oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten.

Nach **Ansicht des Bundesverfassungsgerichts** konnte die bisherige Regelung, die 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**. Denn Deutsche konnten einerseits so das Wahlrecht auch 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.⁶

Dem Bundestag war daher aufgegeben, eine neue, verfassungskonforme Regelung zu treffen, **so weit den Auslandsdeutschen weiterhin das aktive Wahlrecht zustehen sollte**.⁷ Mit dem 21. Gesetz zur Änderung des BWahlG⁸ traf der Bundestag eine Regelung, mit welcher das **aktive Wahlrecht** von Auslandsdeutschen **beibehalten** und verfassungskonform ausgeformt wurde.

Wahlberechtigt sind nunmehr bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen aus § 12 Abs. 1 BWahlG alle Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG, die gemäß § 12 Abs. 2 BWahlG⁹ am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben, sofern sie entweder **nach Vollendung ihres 14. Lebensjahres** mindestens **drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland gelebt** haben und dieser **Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt** oder sofern sie aus anderen Gründen **persönlich** und **unmittelbar Vertrautheit** mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland **erworben** haben und von ihnen **betroffen** sind.

5 Beschluss des BVerfG vom 04.07.2012, Az. 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11.

6 Beschluss des BVerfG vom 04.07.2012, Az. 2 BvC 1/11, Rn. 52, 56. Umfassend zu diesem Thema: Morlok/Bäcker, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, S. 5-22.

7 http://www.bundestag.de/bundestag/wahlen/wahlrecht_auslandsdeutsche.html zuletzt abgerufen am 18.03.2013.

8 21. Gesetz zur Änderung des BWahlG, BT-Drs. 17/11819, 17/11820 (Verkündung steht noch aus).

9 In seiner Fassung nach der noch ausstehenden Verkündung der BT-Drs. 17/11819, 17/11820.

Das passive Wahlrecht von Auslandsdeutschen ist unverändert in Art. 38 Abs. 2 GG, § 15 Abs. 1 BWahlG geregelt.¹⁰

2.2. Die Eintragung in das Wählerverzeichnis

Der **organisatorische Ablauf** der Wahlbeteiligung durch im Ausland lebende Deutsche ist im Detail in der BWO geregelt.

Nach § 17 BWahlG in Verbindung mit § 14 BWO führen die Gemeindebehörden bei Bundestagswahlen für jeden Wahlbezirk ein Verzeichnis der Wahlberechtigten, das nach Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum und Wohnung angelegt ist. Entsprechendes gilt bei Europawahlen (§ 4 EuWG in Verbindung mit § 17 BWahlG, § 14 der Europawahlordnung – EuWO). In die gemeindlichen Wählerverzeichnisse werden alle am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Wahlberechtigten **von Amts wegen** eingetragen, die trotz ihres Aufenthaltes im Ausland **weiterhin in Deutschland gemeldet** sind.

Diejenigen Deutschen im Ausland, **die nicht mehr in Deutschland gemeldet** sind, aber die Voraussetzungen für die Ausübung des aktiven Wahlrechts nach § 12 Abs. 2 Satz 1 BWahlG (in seiner reformierten Form) erfüllen, werden **nur auf Antrag in das Wählerverzeichnis eingetragen** (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 BWO, § 17 Abs. 2 Nr. 5 BWO; § 15 Abs. 2 Nr. 2 EuWO).¹¹

Die Antragsformulare für die Eintragung in ein Wählerverzeichnis können ungefähr ein halbes Jahr vor einer Wahl auf der Internetseite des Bundeswahlleiters heruntergeladen werden und als Papiervordrucke bei allen Botschaften und Konsulaten der Bundesrepublik Deutschland bezogen werden (§ 18 Abs. 5 Satz 2 BWO; § 17 Abs. 5 Satz 2 EuWO).

Zuständig für die Eintragung in das Wählerverzeichnis ist die **Gemeinde** in der Bundesrepublik Deutschland, bei der der Wahlberechtigte **vor seinem Fortzug** zuletzt gemeldet war (§ 17 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 BWO bzw. § 16 Absatz 2 Nummer 4 Satz 1 EuWO).

Die Eintragung muss schriftlich bis spätestens zum 21. Tag vor der Wahl beantragt werden (§ 18 Abs. 1 Satz 1 BWO; § 17 Abs. 1 Satz 1 EuWO). Zugleich muss an Eides statt versichert werden, dass die Wahlberechtigung besteht und in keiner anderen Gemeinde im Wahlgebiet ein Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gestellt worden ist (§ 18 Abs. 5 Satz 1 BWO). Bei der Europawahl muss sich die eidesstattliche Versicherung zusätzlich auf die Erklärung erstrecken, dass in keinem anderen Mitgliedstaat der EU an der Wahl teilgenommen wird (§ 17 Absatz 5 Satz 1 EuWO).

Die deutschen Auslandsvertretungen haben gemäß § 20 Abs. 2 BWO bzw. für die Europawahl gemäß § 19 Abs. 2 EuWO durch Anzeigen in der ausländischen Presse auf die Wahlmöglichkeit für Auslandsdeutsche hinzuweisen.

10 Für die Gründe der unterschiedlichen Voraussetzungen für das passive und aktive Wahlrecht von Auslandsdeutschen siehe: [REDACTED], Das passive Wahlrecht von Auslandsdeutschen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 3000 – 004/13, S. 1.

11 In Frankreich und Italien findet sich im Gegensatz dazu eine Regelung, nach welcher die im Ausland lebenden Staatsangehörigen eigene Auslandswahlkreise bilden.

Teilweise wird **kritisiert**, dass die mitunter **langen Postwege** aus dem Ausland und insbesondere die **Unzuverlässigkeit von Postwegen in Ländern** mit nur **eingeschränkter Infrastruktur**, dazu führen könnten, dass eine **Ausübung des Wahlrecht nicht immer gewährleistet** sei.¹² Derartige **Infrastrukturschwächen** seien der **Grund** dafür, dass **Wahlunterlagen zu spät** beim **Wahlberechtigten** oder zu spät bei den **Wahlbehörden** eintreffen würden.

Dieser **Kritik** wird **entgegengehalten**, dass ausnahmsweise in solchen Ländern, in denen es weder ein ausreichend schnell und sicher funktionierendes Postsystem noch einen privaten Kurierdienst gebe, die Möglichkeit bestehe, den **amtlichen Kurier der deutschen Auslandsvertretungen** zu nutzen.¹³ Daneben wird die Bedeutung des **Postlauftrisikos** als **gering** eingestuft, da sich die Beschwerden über die Rechtzeitigkeit des Postlaufs in einer **Größenordnung von fünf bis zehn Fällen pro Wahl** bewegten.¹⁴

2.3. Die Ausübung des Wahlrechts

Die im Ausland lebenden Wahlberechtigten nehmen dann in einem zweiten Schritt aufgrund der räumlichen Entfernung zur Bundesrepublik Deutschland **in aller Regel per Briefwahl** (§ 66 BWO) an der jeweiligen Wahl teil. Ihnen steht es natürlich frei, nach Deutschland zu reisen und ihre Stimme in einem beliebigen Wahlbezirk ihres Wahlkreises per Urnenwahl abzugeben (§ 14 Abs. 3 Lit. a) BWahlG), bzw. bei Europawahlen in einem beliebigen Wahlbezirk des Kreises oder der kreisfreien Stadt, für den oder die der Wahlschein ausgestellt ist (§ 6 Abs. 5 EuWG).

Zur Ausübung der Briefwahl erhalten sie bei rechtzeitiger Antragstellung auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ungefähr einen Monat vor dem Wahltag die für die Briefwahl erforderlichen **Wahlunterlagen** (Wahlschein, Stimmzettel, Stimmzettelumschlag, Wahlbriefumschlag und Merkblatt zur Briefwahl, vgl. § 28 Abs. 3 Satz 1 BWO, § 27 Abs. 3 Satz 1 EuWO) übersandt. Dies geschieht **ohne weitere Anforderung**, denn gemäß § 27 Abs. 5 BWO bzw. § 26 Abs. 5 EuWO gilt bei im Ausland lebenden Wahlberechtigten der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis zugleich als Antrag auf Erteilung eines Wahlscheines. Dies gilt nicht, wenn der betreffende Wahlberechtigte zum Ausdruck gebracht hat, dass er vor dem Wahlvorstand seines Wahlbezirks wählen will (Urnenwahl).

2.4. Statistik zum Wahlverhalten von Auslandsdeutschen

Der **Bundeswahlleiter** erhält seitens der Gemeinde von jedem Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis eine Zweitausfertigung (§ 18 Abs. 5 Satz 4 BWO, § 17 Abs. 5 Satz 4 EuWO). Aufgrund des vom Bundeswahlleiter durchzuführenden **Datenabgleichs** dieser Meldungen (§ 18

12 Morlok/Bäcker, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, S. 13.

13 BT-Drs. 17/1883, S. 8.

14 BT-Drs. 17/1883, S. 7.

Abs. 5 Satz 5 BWO, § 17 Absatz 5 Satz 5 EuWO) ergibt sich **die Zahl der im Ausland lebenden Deutschen**, die einen **Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis** gestellt haben.

Insgesamt hat der Bundeswahlleiter anlässlich der

Bundestagswahl 2005 54 808 Anträge,

Bundestagswahl 2009 65 731 Anträge,

Europawahl 2004 6 444 Anträge,

Europawahl 2009 11 292 Anträge

erhalten.¹⁵

Die **Zahl der rückläufigen Wahlbriefe** aus dem Ausland wird **nicht erhoben**. Daher lässt sich die **Wahlbeteiligung** von Deutschen, die sich bei den letzten Bundestags- und Europawahlen Briefwahlunterlagen an eine Adresse im Ausland haben schicken lassen, **nicht feststellen**.

3. Regelungen zur Urnenwahl in Auslandsvertretungen in EU-Mitgliedstaaten

Einige EU-Mitgliedstaaten ermöglichen es ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen bei Parlaments- und/oder Europawahlen ihre **Stimme in einer Auslandsvertretung** (Botschaft/Konsulat) des jeweiligen Staates **abzugeben**. Eine abschließende und umfassende Auflistung dieser Staaten wurde bisher nicht erstellt. Daher kann im Rahmen dieser Ausarbeitung nur eine stichprobenartige Auflistung vorgenommen werden.

Für Parlamentswahlen ist eine **Stimmabgabe in Auslandsvertretungen** beispielsweise möglich für **bulgarische**¹⁶, **französische**¹⁷, **finnische**¹⁸ und **portugiesische**¹⁹ **Staatsangehörige**.

Auch zur Wahlmöglichkeit von im Ausland lebenden Staatsangehörigen bei der Europawahl findet sich keine abschließende und umfassende Auflistung, weshalb es hier bei einer exemplarischen Aufzählung verbleibt.

Bei der Europawahl sehen die Wahlsysteme **Finnlands, Frankreichs, Griechenlands, Italiens, Portugals** und **Ungarns** eine Teilnahme per Stimmabgabe bei ihren Botschaften und Konsulaten

15 BT-Drs. 17/1883, S. 3.

16 http://www.deutsch-bulgarische-gesellschaft-hamburg.de/alte_webseite/download/parlamentswahlen_alle.pdf zuletzt abgerufen am 18.03.13.

17 <http://www.ambafrance-de.org/Parlamentswahlen-Auslandsfranzosen> zuletzt abgerufen am 18.03.2013.

18 <http://www.finnland.de/Public/default.aspx?contentid=238905&contentlan=33&culture=de-DE&nodeid=41795> zuletzt abgerufen am 18.03.2013.

19 <http://www.botschaftportugal.de/de/home/247-eleicoes-legislativas-voto-antecipado-no-estrangeiro-24-a-26-de-maio.html> zuletzt abgerufen am 18.03.2013.

vor.²⁰ Die anderen Mitgliedstaaten nutzen stattdessen **teilweise** das **Briefwahlsystem**, um ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen ebenfalls eine Wahlbeteiligung zu ermöglichen.²¹

4. Urnenwahl in deutschen Auslandsvertretungen

Eine **Urnenwahl in deutschen Auslandsvertretungen** ist bisher **gesetzlich nicht vorgesehen**.

Die **Einrichtung** einer derartigen Wahlmöglichkeit wurde bislang mit dem Argument²² **abgelehnt**, dass dies mit einem **unverhältnismäßig hohen Aufwand** nicht nur für die Auslandsvertretungen, sondern auch für die wahlberechtigten Auslandsdeutschen verbunden wäre. Für die meisten Auslandsdeutschen sei die **Wahlteilnahme per Briefwahl deutlich einfacher** als eine Wahl in Botschaften oder Konsulaten, da so eine unter Umständen weite Anreise zu den Auslandsvertretungen entfalle. Zudem würde sich für die wenigen Auslandsdeutschen, denen eine Stimmabgabe in einer Auslandsvertretung leichter falle als eine Briefwahl, der **hohe organisatorische Aufwand** nicht rechtfertigen. Denn die Wahl der Auslandsdeutschen müsste unter **Zuordnung der Stimmzettel zu den Bundestagswahlkreisen** erfolgen. Logistisch problematisch sei dabei, dass **alle 226 Auslandsvertretungen genügend Stimmzettel für alle 299 Wahlkreise** und darüber hinaus aktuelle Wählerverzeichnisse bereithalten müssten. Weiterhin müsste, **um eine doppelte Stimmabgabe zu vermeiden**, entweder **vorher ein Wahlschein** beantragt und bei der Wahl abgegeben werden oder aber die **Auslandsvertretungen untereinander vernetzt** werden, um die bereits erfolgten Stimmabgaben abzugleichen. Darüber hinaus müsste die **Wahl früher abgeschlossen werden als in Deutschland**, sofern nicht Verzögerungen bei der Ermittlung des vorläufigen amtlichen Ergebnisses in Kauf genommen werden.

Vorstehende Argumente betreffen jedoch ausschließlich **politische** und **praktische Überlegungen**. Dem **Bundesgesetzgeber** steht es grundsätzlich **frei**, neben den derzeitigen bestehenden Möglichkeiten zur Stimmenabgabe bei Wahlen (Urnenwahl im Wahlbezirk, Briefwahl) eine **Urnenwahl in deutschen Auslandsvertretungen** durch eine gesetzliche Regelung **zu ermöglichen**. Hierfür müssten jedoch entsprechende **Regelungen** in das **BWahlG** und in die **BWO** **eingefügt** werden.

Die Regelungen müssten ihrerseits die **Wahlgrundsätze**²³ wahren, wie sie in Art. 38 Abs. 1 GG festgelegt sind.

Für eine Änderung des **BWahlG** ist ein **Bundestagsbeschluss mit einfacher Mehrheit** der abgegebenen Stimmen (Art. 42 Abs. 2 GG) notwendig. Das weitere **Gesetzgebungsverfahren** richtet sich

20 Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 - 2010, 2010, S. 1573 f.

21 Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 - 2010, 2010, S. 1573 f.

22 http://www.bundeswahlleiter.de/de/FAQ/auslandsdeutsche/wahl_auslandsvertretung.html zuletzt abgerufen am 18.03.2013, Unterrichtung durch die Bundesregierung BT-Drs. 16/9253.

23 Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

sodann nach den Art. 76 ff GG.²⁴ Entsprechend müsste auch die BWO ergänzt werden. Dies obliegt gemäß § 52 Abs. 1 BWahlG dem **Bundesministerium des Innern**.

Ein **Widerspruch** zwischen Einführung einer **Urnenwahl** in deutschen Auslandsvertretungen und den **Konsulatsaufgaben** ist **nicht erkennbar**. Ggfs. könnten, bei bestehenden Zweifeln über die Vereinbarkeit beider Bereiche, die im Konsulargesetz umschriebenen **Aufgabenbereiche** entsprechend **um** die Durchführung einer **Urnenwahl** für Auslandsdeutsche **ergänzt** werden.

■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■

24 Vgl. hierzu ■■■■■■■■■■, Blockademöglichkeiten von Bundesgesetzen durch den Bundesrat Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 – 018/13, S. 4-5.