



**Pet 1-19-06-1112-021494**

53179 Bonn

Wahlrecht für Deutsche im  
Ausland

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 11.02.2021 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen,  
- weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

**Begründung**

Mit der Petition wird eine Änderung des Wahlrechts dahingehend gefordert, dass deutsche Staatsangehörige, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, ihr Wahlrecht auch per Urnenwahl in Wahllokalen in den deutschen Auslandsvertretungen ausüben können. Zu dieser Thematik liegen dem Petitionsausschuss eine auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichte Eingabe mit 36 Mitzeichnungen und zehn Diskussionsbeiträgen sowie weitere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Behandlung zugeführt werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Wahrnehmung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche mit hohen Hürden verbunden sei. In anderen Ländern stünden Auslandsvertretungen für die Wahrnehmung des Wahlrechts zur Verfügung. Daher werde vorgeschlagen, dass die Auslandsvertretungen (Botschaften, Konsulate, Generalkonsulate) Wahllokale einrichten und die Registrierung der Wähler,



die Aushändigung der Wahlunterlagen sowie die Durchführung der Wahlen für die deutschen Staatsangehörigen, die in ihrem konsularischen Amtsbezirk wohnen, übernehmen sollen. Für die Bundesländer soll dies in „Amtshilfe“ geleistet werden.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss begrüßt zunächst das Engagement der Petenten hinsichtlich der Stärkung des Wahlrechts und der Demokratie sowie der Erhöhung der Wahlbeteiligung von Auslandsdeutschen.

Ferner merkt der Ausschuss an, dass er sich in der 18. Wahlperiode bereits intensiv mit dem Wahlrecht von Auslandsdeutschen befasst und diesbezügliche Petitionen, die insbesondere die langen Postlaufzeiten beanstandet hatten, der Bundesregierung - dem Bundesministerium des Innern - als Material überwiesen und den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis gegeben hatte.

Der Petitionsausschuss stellt fest, dass der mit der Petition unterbreitete Vorschlag der Wahl in deutschen Auslandsvertretungen nicht zum deutschen Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl mit Direktwahl von individuellen Wahlkreisbewerbern in 299 Wahlkreisen kombiniert, mit einer Verhältniswahl nach Landeslisten in den 16 Ländern und der dafür erforderlichen Wahlorganisation, passt. Er ist zudem mit zentralen Wahlgrundsätzen des Artikels 38 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) nicht vereinbar und auch nicht erforderlich.

Der Ausschuss weist darauf hin, dass jeder Wähler bei der Bundestagswahl eine Stimme für einen Wahlkreisbewerber seines Wahlkreises und für die Landesliste einer Partei abgeben kann. Es stehen darum in allen Ländern unterschiedliche Listen und



Listenbewerber und in allen Wahlkreisen unterschiedliche Wahlkreisbewerber zur Wahl. In jedem der 299 Wahlkreise in Deutschland gibt es deshalb einen eigenen Stimmzettel, der nur für die Wahlberechtigten dieses Wahlkreises Gültigkeit hat und außerhalb nicht benutzt werden kann.

Da es keinen bundeseinheitlichen Stimmzettel, sondern 299 unterschiedliche amtliche Stimmzettel mit den jeweiligen Wahlkreisbewerbern und den Landeslisten des jeweiligen Landes gibt, steht kein für alle Auslandsdeutschen gültiger Stimmzettel zur Verfügung. Es müssten daher in jeder Auslandsvertretung 299 verschiedene Stimmzettel in einer im Vorhinein unbekanntem Stückzahl für die Wähler verfügbar sein.

Diese Problematik könnte auch nicht durch die Bildung besonderer „Auslandswahlkreise“ behoben werden. Denn wegen des verfassungsrechtlichen Wahlgrundsatzes der Wahlgleichheit müssen alle Wahlkreise ungefähr gleich viele Wahlberechtigte umfassen (BVerfGE 130, 212, 225). Die Zahl der Wahlberechtigten im Ausland ist aber wegen der Nichtregistrierung deutscher Staatsangehöriger, die außerhalb des Staatsgebiets der Bundesrepublik Deutschland leben, vor der Wahl nicht bekannt.

Da die Wählerregister in Deutschland auf der Grundlage der Melderegister von den Kommunen geführt werden, ist jeder Wähler im Wählerregister seiner Gemeinde verzeichnet und in diesem Wählerverzeichnis wird seine Stimmabgabe vermerkt. Das gilt auch für Auslandsdeutsche, die im Wählerregister ihres letzten Wohnsitzes in der Bundesrepublik Deutschland eingetragen werden und dort wahlberechtigt sind.

Die deutschen Auslandsvertretungen haben auf die Melderegister und die Wählerverzeichnisse der über 11.000 Gemeinden in Deutschland keinen Zugriff. Sie könnten daher weder erkennen, ob eine Person in der Gemeinde oder in einer anderen Auslandsvertretung bereits ihre Stimme abgegeben hat, noch könnten sie Stimmabgabevermerke im Wählerregister eintragen und damit eine Doppelwahl verhindern.



Ferner macht der Ausschuss darauf aufmerksam, dass die Durchführung der Wahl in Deutschland nicht durch staatliche Stellen, sondern durch unabhängige Wahlorgane und ehrenamtliche, von den konkurrierenden Parteien vorgeschlagene Mitglieder der Wahlvorstände erfolgt (§ 9 Absatz 2 Bundeswahlgesetz - BWahlG). Diese demokratische Wahltradition könnte an den Auslandsvertretungen nicht gewährleistet werden; in einem Teil der Wahllokale würde die Wahl außerhalb des Wahlgebiets nicht von unabhängigen Wahlorganen aus der Bürgerschaft, sondern nach dem Vorschlag der Petenten durch staatliche Stellen durchgeführt.

Hinzu kommt, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, der die Öffentlichkeit aller Teile der Wahlhandlung für jedermann umfasst (§ 31 BWahlG) und als eines der zentralen Mittel des deutschen Wahlrechts zur Sicherung gegen Wahlmanipulationen auch Verfassungsrang hat, in Wahllokalen außerhalb des Wahlgebiets (§ 2 Absatz 1 BWahlG) versagt, da die Ausübung des Jedermann-Rechts zur Kontrolle aller Wahlschritte außerhalb des Wahlgebiets tatsächlich unmöglich ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, den es aus den Grundentscheidungen für die Demokratie, Republik und Rechtsstaat in Artikel 38 i.V.m. Artikel 20 Absätze 1 und 2 GG ableitet, als „Voraussetzung einer funktionsfähigen Demokratie“ identifiziert (BVerfGE 123, 39, 68f.) und stellt insofern fest: „Nur wenn sich das Wahlvolk zuverlässig selbst von der Rechtmäßigkeit des Übertragungsaktes überzeugen kann, wenn die Wahl also vor den Augen der Öffentlichkeit (...) durchgeführt wird, kann das für das Funktionieren der Demokratie und die demokratische Legitimität staatlicher Entscheidungen notwendige Vertrauen des Souveräns in die dem Wählerwillen entsprechende Besetzung des Parlamentes gewährleistet werden“ (BVerfGE 123, 39, 69).

Außerdem gibt der Ausschuss zu bedenken, dass bei den zu erwartenden geringen Wählerzahlen aus einzelnen Wahlkreisen an den einzelnen Auslandsvertretungen bei der Ergebnisübermittlung an die Gemeinden einzelne Stimmzettel und die Stimmabgabe



darauf einzelnen Wahlberechtigten zugeordnet werden könnten und dadurch der Wahlgrundsatz der Geheimheit der Wahl gemäß Artikel 38 Absatz 1 GG verletzt wäre.

Zudem würde die Durchführung deutscher Wahlen im Wege der Urnenwahl in auswärtigen Staaten jeweils im Einzelfall die Genehmigung jedes der betroffenen auswärtigen Staaten erfordern, da es sich bei der Durchführung von eigenen Urnenwahlen in einem auswärtigen Staat um Hoheitsakte auf fremden Hoheitsgebiet handelt. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass nicht in allen auswärtigen Staaten die erforderliche Genehmigung zur Durchführung der Urnenwahl erteilt würde, was zu Gleichbehandlungsproblemen unter vergleichbaren Wählergruppen führen würde.

Eine solche Beeinträchtigung der Wahlgrundsätze des Grundgesetzes ist nach dem Dafürhalten des Ausschusses nicht erforderlich, weil mit der für alle Wahlberechtigten zur Verfügung stehenden Möglichkeit der Briefwahl ein für alle, auch für die außerhalb des Ortes der deutschen Auslandsvertretung wohnhaften Auslandsdeutschen gleichermaßen zugängliches und komfortableres Mittel der Wahlteilnahme bereits zur Verfügung steht und durch die Stimmabgabe in einer Auslandsvertretung die Notwendigkeit der Eintragung in eines der Wählerregister in Deutschland - wie oben dargelegt - nicht entfallen würde.

Abschließend hebt der Ausschuss hervor, dass eine Urnenwahl in den Auslandsvertretungen „in Amtshilfe“ für die Länder nicht in Frage kommt, weil das Landtags- und Kommunalwahlrecht jeweils an einen Wohnsitz im Land gebunden ist, was bei Auslandsdeutschen gerade nicht vorliegt. Ein Wahlrecht der Auslandsdeutschen bei Landtags- und Kommunalwahlen gibt es nicht, weil Bürger des Landes die im Land wohnhaften deutschen Staatsangehörigen sind. Die rechtliche Verbindung zu einem Land und zu einer Gemeinde erlischt darum bei Auslandsdeutschen - anders als die deutsche Staatsangehörigkeit und das Wahlrecht bei Bundeswahlen - mit der Abgabe des Wohnsitzes im Inland.



Vor diesem Hintergrund vermag der Petitionsausschuss aus den oben dargelegten Gründen im Ergebnis keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu erkennen und die Forderung der Petenten nicht zu unterstützen. Er empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.