

Der Senator für Inneres  
Contrescarpe 22/24, 28203 Bremen

Auskunft erteilt Herr Dr. Berger

Zimmer 325a

Tel.: 0421/361-9059

Fax: 0421/496-9059

E-mail:  
Sebastian.Berger  
@Inneres.Bremen.de

Datum und Zeichen  
Ihres Schreibens

Mein Zeichen  
(bitte bei Antworten angeben)  
22

Datum  
17.2.2017

An den  
Vorsitzenden des Ausschusses  
"Erhöhung der Wahlbeteiligung und  
Weiterentwicklung des Wahlrechts"  
Herrn Björn Tschöpe  
Am Markt 20  
28195 Bremen

über die Ausschussassistenz

Nur per E-Mail

## **Einführung eines elektronischen Wählerverzeichnisses**

hier: Stimmabgabe in allen Wahlbezirken eines Wahlbereichs ohne Wahlschein

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Ausschuss "Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts" hat gebeten, zur Möglichkeit der Einführung eines elektronischen Wählerverzeichnisses Stellung zu nehmen, das es ermöglichen würde, in sämtlichen Wahllokalen eines Wahlbereichs ohne Wahlschein zu wählen.

Ich habe hierzu Stellungnahmen des Landeswahlleiters und des Magistrats der Stadtgemeinde Bremerhaven eingeholt, die ich in der Anlage übersende und auf die ich Bezug nehme.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Berger

### **Bremische Bürgerschaft: Nichtständiger Ausschuss zur Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts**

#### **– Stellungnahme zum elektronischen Wählerverzeichnis –**

Der Nichtständige Ausschuss „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ der Bremischen Bürgerschaft hat sich in seiner zweiten Sitzung am 29. September 2016 mit der Einführung eines elektronischen Wählerverzeichnisses beschäftigt und in diesem Zusammenhang einen Sachstandsbericht beim Senator für Inneres zu der Frage angefordert, welchen Aufwand die Erstellung eines elektronischen Wählerverzeichnisses für Bremen bedeutet.

Grundlage für die Wählerverzeichnisse, die von den Gemeindebehörden aufgestellt werden, sind die Melderegister der jeweiligen Meldebehörden. Da diese in Bremen und Bremerhaven schon seit mehreren Jahrzehnten elektronisch geführt werden, existieren die Wählerverzeichnisse in beiden Gemeinden selbstverständlich auch in elektronischer Form. Da im Ausschuss laut Wortprotokoll die Frage des Vorliegens elektronischer Wählerverzeichnisse offenbar lediglich zur Beantwortung der Frage diskutiert wurde, ob denn insoweit die Voraussetzung für deren im Engeren angestrebte flächendeckende Vernetzung untereinander vorhanden ist, um damit eine wahlbezirksunabhängige Wahl im jeweiligen Wahlbereich zu ermöglichen, wird im Folgenden auf diesen Gesichtspunkt der Vernetzung der einzelnen Wählerverzeichnisse am Wahltag abgestellt.

Wählerverzeichnisse sind – anders als das verwaltungsinterne Melderegister – „öffentliche Urkunden“. Sie unterliegen dem Strafrechts- und Datenschutz. So wurde 2001 das geltende Verfahren der öffentlichen Auslegung der Wählerverzeichnisse zur allgemeinen Einsichtnahme durch das Recht auf individuelle Einsichtnahme ersetzt. Die bis dahin geltende Regelung wurde als datenschutzrechtlich unbefriedigend empfunden.<sup>1</sup>

Ein elektronisches Wählerverzeichnis, das den Wahlberechtigten innerhalb der Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven ermöglicht, in jedem Wahlbezirk unabhängig vom Hauptwohnsitz zu wählen, bietet allen Wahlvorständen die Einsichtnahme in sämtliche Daten aller Wahlberechtigten des jeweiligen Wahlbereichs. Gemäß § 12 Absatz 2 BremWahlG sind die Mitglieder der Wahlvorstände zur Verschwiegenheit über die ihnen bei ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten verpflichtet. Nichtsdestotrotz wird bei der Einführung eines elektronischen Wählerverzeichnisses für mehrere tausend Wahlhelferinnen und Wahlhelfer die Möglichkeit einer Einsichtnahme in das gesamte Wählerverzeichnis des jeweiligen Wahlbereichs geschaffen.

Voraussetzung für ein elektronisches Wählerverzeichnis wäre, dass jedes Wahllokal Zugriff auf ein hierfür eingerichtetes Verfahren zum unmittelbaren Verzeichnen einer Stimmabgabe erhält. Alle Wahllokale müssten über eine entsprechende Infrastruktur verfügen (PC oder

---

<sup>1</sup> Wolfgang Schreiber: BWahlG. Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften, 9., vollständig neubearbeitete Auflage, Köln 2013, S. 400.

Notebook, gesicherte Leitung zum Verwaltungsnetz usw.) und untereinander vernetzt sein. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass viele der in öffentlichen Gebäuden eingerichteten Wahllokale im Land Bremen über einen Anschluss an das gesicherte Behördennetz verfügen; Wahllokale, die hingegen in privaten Einrichtungen angesiedelt sind, müssten jedoch mit dem Einverständnis des jeweiligen Eigentümers erst mit Leitungen ausgestattet werden. Es müssten jedenfalls alle vorhandenen Wahllokale in Bremen und Bremerhaven auf die jeweilige Beschaffenheit geprüft und gegebenenfalls neu ausgewählt werden.

Ein elektronisches Verfahren birgt enorme Sicherheitsrisiken („Hackerangriffe“) und müsste zwingend im Vorfeld mit der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (LfDI) abgestimmt und die Datensicherheit in einem Sicherheitskonzept für jedes Wahllokal in Anlehnung an das Grundschutzhandbuch des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nachgewiesen werden.

Gemäß § 35 BremLWO findet die Wahl zwischen 8:00 Uhr und 18:00 Uhr statt – eine Verkürzung oder Verlängerung der Wahlzeit ist ausgeschlossen. Auch wenn eine Software für die Nutzung eines elektronischen Wählerverzeichnisses entwickelt und eingerichtet werden kann, so lässt sich nicht ausschließen, dass es trotz vorheriger Funktionstests zu technischen Schwierigkeiten am Wahltag kommen kann. Wenn das Wählerverzeichnis auch nur vorübergehend nicht erreichbar ist, müssen Wählerinnen und Wähler zurückgewiesen oder in ein anderes Wahllokal geschickt werden. Wenn Störungen auftreten sollten, können die Wahlvorstände nicht kurzfristig auf ein manuelles Verfahren ausweichen. Es könnte dann nicht mehr gewährleistet werden, dass Wahlberechtigte ihr Wahlrecht tatsächlich nur einmal ausüben. Zwingend erforderlich wäre demzufolge ein umfangreicher technischer Support durch einen IT-Dienstleister, der am Wahltag vor Ort in jedem Wahllokal zur Behebung von Störungen in allen 426 Wahllokalen im Land Bremen zur Verfügung stehen müsste. Es ist fraglich, ob sich überhaupt ein Dienstleister anbieten würde, einen Supportauftrag in diesem Umfang zu übernehmen.

Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass die Wahlvorstände mit der Technik in den Wahllokalen vertraut sind, um Bedienfehler und Anwenderschwierigkeiten zu vermeiden. Ein Teil der Wahlhelferinnen und Wahlhelfer, die aus allen Schichten der Bevölkerung rekrutiert werden, wäre damit sicher überfordert, so dass deren Bewerbungen um das Ehrenamt abgelehnt werden müssten. Dies könnte Fragen nach der Gleichbehandlung aufwerfen.

Es muss bei einem elektronischen Verfahren zudem berücksichtigt werden, dass der Wahlvorstand gemäß § 51 BremLWO im Anschluss an die Wahlhandlung für den Wahlbezirk die Zahl der Wahlberechtigten und die Zahl der Wähler feststellt. Es werden demzufolge die Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis sowie die abgegebenen Stimmzettel gezählt und die Anzahl entsprechend in die Niederschrift eingetragen. Diese Überprüfung der Übereinstimmung zwischen Stimmabgabevermerk und Anzahl der Wählerinnen und Wähler muss auch bei einem vernetzten elektronischen Wählerverzeichnis gewährleistet werden.

Die Eröffnung der Möglichkeit des Wählens außerhalb des eigenen Wahllokals hätte zur Folge, dass eine statistische Auswertung der Wahlen gemäß § 57 BremWahlG nur noch eingeschränkt möglich ist. Wenn Wählerinnen und Wähler in einem anderen Wahllokal als ihrem eigenen wählen, können ihre Stimmen nicht mehr ihrem Wahlbezirk zugeordnet werden. Es können demzufolge zukünftig keine oder nur eingeschränkte Aussagen zu den Wahlergebnissen und zur Wahlbeteiligung in Korrelation zur Bevölkerungs- oder Sozialstruktur auf Ortsebene gemacht werden.

Könnte bei der Bürgerschaftswahl diese Einschränkung der wahlstatistischen Auswertbarkeit noch in Kauf genommen werden, so ist das Wählen in einem „fremden“ Wahllokal außerhalb des eigenen Beiratsbereichs hinsichtlich der Beirätewahl organisatorisch nicht rechtssicher zu bewältigen. Da der Beiratsstimmzettel keinesfalls in die Urne eines anderen Beiratsbereiches geworfen werden kann, müssten in jedem der 352 Wahllokale der Stadt Bremen Urnen für alle 22 Beiratsbereiche aufgestellt werden. Dies ist unter organisatorischen und räumlichen Gesichtspunkten schwer vorstellbar.

Im Übrigen würde bei einer absehbaren Synchronisation der Landtags- und Kommunalwahlen mit der Europawahl 2019 eine bremische Regelung, die ein wahlbezirksunabhängiges Wählen ermöglicht, in Widerspruch zu dem bei Europawahlen geltenden Europa- und Bundeswahlrecht stehen, da dort ein wahlbezirksunabhängiges Wählen nicht vorgesehen ist. Im Gegenteil: Gemäß § 17 Absatz 1 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) wird für jeden Wahlbezirk ein Wählerverzeichnis geführt. In § 14 Absatz 2 BWG heißt es zudem: „Wer im Wählerverzeichnis eingetragen ist, kann nur in dem Wahlbezirk wählen, in dessen Wählerverzeichnis er geführt wird.“ Darüber hinaus darf nach geltender Rechtsauffassung ein Wahlvorstand bei Bundestags- und Europawahlen ausdrücklich nur für einen Wahlbezirk tätig werden.<sup>2</sup>

Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass die Einführung eines wahlbezirksunabhängigen Wählens

- umfangreiche IT-Sicherheitsprobleme aufwirft, die möglicherweise nicht zufriedenstellend zu lösen sind,
- einen enormen Supportaufwand zur Folge hat, der vermutlich von keinem Dienstleister angeboten werden kann,
- zu einer erheblichen Neukonzeption der Wahllokalplanung führen müsste, da die technischen Voraussetzungen bei vielen bisherigen Wahllokalen nicht gegeben sind,
- neue Anforderungen an die ehrenamtlichen Wahlhelferinnen und Wahlhelfer stellt, die von einem erheblichen Teil nicht erfüllt werden können,
- statistische Aussagen zum Zusammenhang von Wahlverhalten und Sozialindikatoren einschränken würde,
- bei der Verbindung von Bürgerschafts- und Beirätewahlen organisatorisch nicht rechtssicher möglich und daher ausgeschlossen ist und
- bei Verbindung mit der Europawahl im Widerspruch zu europa- und bundesrechtlichen Regelungen stehen würde und daher ausscheidet.



Jürgen Wayand  
Landeswahlleiter

---

<sup>2</sup> Vgl. Wolfgang Schreiber: BWahlG. Kommentar zum Bundeswahlgesetz unter Einbeziehung des Wahlprüfungsgesetzes, des Wahlstatistikgesetzes, der Bundeswahlordnung, der Bundeswahlgeräteverordnung und sonstiger wahlrechtlicher Nebenvorschriften, 9., vollständig neubearbeitete Auflage, Köln 2013, S. 300.



Bürger- und Ordnungsamt (91/8)

Der Senator für Inneres  
z. H. Herrn Dr. Berger  
Contescarpe 22/24  
28203 Bremen

### **Elektronisches Wählerverzeichnis Ihre E-Mail vom 20.12.2016**

Sehr geehrter Herr Dr. Berger,

mit E-Mail vom 20.12.2016 haben Sie um eine Stellungnahme und Kosteneinschätzung zur Einführung eines elektronischen Wählerverzeichnisses gebeten. Wir weisen darauf hin, dass der Unterzeichner an der betreffenden zweiten Sitzung des Nichtständigen Ausschusses „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ nicht teilgenommen hat.

Entsprechend dem Vortrag des Herrn Prof. Dr. Vehrkamp von der Bertelsmann Stiftung im Nichtständigen Ausschuss „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ wurde die Einführung eines bundesweiten bzw. landesweiten elektronischen Wählerverzeichnisses als eine Möglichkeit zur der Steigerung der Wahlbeteiligung angeregt. Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Wählerverzeichnisse sowohl in der Stadt Bremerhaven als auch in der Stadt Bremen über die Meldebehörden-Software MESO bereits in elektronischer Form geführt werden. Das elektronische geführte Wählerverzeichnis wird von den Gemeindebehörden z. B. für den Druck der Wahlbenachrichtigungen, die Einsichtnahme durch Wahlberechtigte und die Eintragung von Sperrvermerken aufgrund der Erteilung von Wahlscheinen genutzt und laufend gepflegt.

Der Vorschlag der Bertelsmann Stiftung geht darüber hinaus jedoch von der Nutzung eines elektronischen Wählerverzeichnisses über die Gemeindegrenzen hinaus sowie in jedem Wahllokal aus, damit Wahlberechtigten, unabhängig von ihrem Wohnort, in jedem Wahllokal eine Stimmabgabe ermöglicht werden könnte. Voraussetzung wäre somit, dass sämtliche Wahllokale über eine entsprechende technische Infrastruktur verfügen und miteinander vernetzt wären. Wahllokale müssten daraufhin auf die individuelle Eignung überprüft werden und können möglicherweise nicht wie bisher genutzt werden.

Bürger- und Ordnungsamt  
-Statistik und Wahlen-  
Öffnungszeiten:  
Mo. 09:00 Uhr bis 17:00 Uhr  
Di. bis Do. 9:00 Uhr bis 15:00 Uhr  
Fr. 9:00 Uhr bis 12:00 Uhr  
Auskunft erteilt: Herr Keipke  
Stadthaus 1, Zi. 23  
Tel.: (0471) 590 - 3746  
Fax: (0471) 590 - 2654  
E-Mail:  
statistik@magistrat.bremerhaven.de  
Aktenzeichen: 91/8-90-40  
Datum: 10. Januar 2017



Postanschrift:  
Postfach 21 03 60  
27524 Bremerhaven

Hausanschrift:  
Hinrich-Schmalfeldt-Straße  
27576 Bremerhaven

Internet: [www.bremerhaven.de](http://www.bremerhaven.de)

Konto der Stadtkasse:  
Weser-Elbe Sparkasse  
IBAN: DE98 2925 0000 0001 1000 09  
BIC: BRLADE21BRS



Des Weiteren muss an irgendeiner Stelle das zentrale Wählerverzeichnis so geführt werden, dass aus jedem Wahlbezirk darauf zugegriffen werden kann. Hierfür müssten zunächst rechtliche Grundlagen geschaffen werden, da die Führung von Wählerverzeichnissen bisher ausschließlich Aufgabe der Gemeindebehörden ist.

Und auch wenn es bei einer Landtagswahl im Land Bremen vielleicht noch möglich erscheint, ein gemeinsames Wählerverzeichnis zu pflegen; was würde bei der Durchführung einer Bundestagswahl passieren? Die Datensätze von über 60 Millionen Wahlberechtigten müssten in einer zentralen Datei zusammengefasst werden. Bundesweit müsste aus zehntausenden Wahllokalen zeitgleich auf diese zentrale Datei zugegriffen werden, damit Stimmabgabevermerke geprüft und erfasst werden können. Ein solches Verfahren erscheint derzeit weder technisch noch unter Berücksichtigung von Datenschutzaspekten möglich.

Unabhängig von den derzeitigen rechtlichen Beschränkungen, würden sich in der Praxis weitere erhebliche Hürden ergeben:

Es ist bei Bundestagswahlen nahezu undenkbar, in allen Wahllokalen die Stimmzettel aller Wahlkreise vorzuhalten. Selbst bei den Wahlen im Land Bremen erscheint dies u. a. aufgrund der unterschiedlichen Stimmzettel zu den Beiratswahlen unmöglich. Das von Herrn Prof. Dr. Vehrkamp zitierte Beispiel des Olympia-Referendums in Hamburg ist insoweit nicht vergleichbar.

Aber selbst wenn in allen Wahllokalen sämtliche Stimmzettel vorgehalten werden könnten, würde dies zu weiteren Problemen führen: Die unterschiedlichen eingenommenen Stimmzettel müssten unter Berücksichtigung des Wahlgeheimnisses zur Auszählung in die richtigen Wahlkreise, Wahlbereiche bzw. Wahlbezirke verbracht werden. Aufgrund der Abweichungen der Stimmzettel ist fraglich, wie das Wahlgeheimnis in so einem Verfahren gewährleistet werden könnte, insbesondere wenn in einigen Wahlbezirken nur einzelne Stimmzettel aus anderen Wahlbezirken eingenommen werden.

Die Bertelsmann Stiftung hat diese Aspekte ebenfalls erkannt und kommt diesbezüglich u. a. in der als Anlage beigefügten Sonderausgabe 1-2/2016 der Publikation EINWURF – ZUKUNFT DER DEMOKRATIE auf Seite 9 zu dem Fazit, dass klassische Stimmzettel für ein derartiges Verfahren nicht geeignet sind und es für die Stimmabgabe vielmehr dem Einsatz von Wahlcomputern bedarf.

Unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 03.03.2009 und dessen Auswirkungen halten wir den Einsatz von Wahlcomputern weiterhin für ausgeschlossen.

Von einer konkreten Kosteneinschätzung möchten wir daher absehen. Sollten dennoch alle rechtlichen Bedenken außer Acht gelassen werden, müssten nach unserer Auffassung insbesondere folgende Kosten kalkuliert werden:

- Beschaffung von PCs für sämtliche Wahllokale
- Entwicklung einer Software zur Führung eines elektronischen Wählerverzeichnisses

- Einrichtung gesicherter Netzwerkverbindungen und technischer Infrastruktur in sämtlichen Wahllokalen
- technische Lösungen zur Führung eines bundes- bzw. landesweiten Wählerverzeichnisses
- ggf. Beschaffung von Wahlcomputern für sämtliche Wahllokale
- zusätzlicher logistischer und personeller Aufwand für Transport, Installation etc. von PCs und Wahlcomputern
- erheblicher Personalaufwand für Schulungen.

Ergänzend merken wir an, dass die ebenfalls von Herrn Prof. Dr. Vehrkamp angeregte „vorgezogene Urnenwahl mit Hilfe der Briefwahlunterlagen“ zumindest auf Gemeindeebene bereits angeboten wird. In Bremerhaven wurden die Briefwahlunterlagen, unabhängig vom Wahlbezirk, bisher an zwei Standorten ausgegeben. Hierbei wird den Wahlberechtigten selbstverständlich auch die Möglichkeit gegeben, die Briefwahl an Ort und Stelle auszuüben. Die Ausweitung des Angebots auf weitere Standorte, z. B. Schulen, ist zumindest rechtlich unproblematisch, sofern sich das Angebot auf die jeweilige Gemeindebehörde beschränkt. Das in der Meldebehörden-Software geführte elektronische Wählerverzeichnis ist hierfür ausreichend. Auch Probleme bei der Zuordnung von Stimmzetteln an die entsprechend zuständigen Wahlvorstände ergeben sich bei diesem Verfahren nicht.

Durch eine Ausweitung des Angebots würden jedoch je nach Anzahl der zusätzlichen Ausgabestellen für die Briefwahl entsprechende Personal- und Raumkosten sowie Kosten für die Bereitstellung der technischen Infrastruktur entstehen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Keipke

Anlage

# EINWURF

ZUKUNFT DER DEMOKRATIE SONDERAUSGABE 1-2 | 2016



## „Zeitgemäß Wählen“ – 8-Punkte-Plan zur Steigerung der Wahlbeteiligung

Die Wahlbeteiligung sinkt und ist sozial nicht mehr repräsentativ. Das schadet unserer Demokratie. Die Mehrheit der Nichtwähler bleibt jedoch ansprechbar und mobilisierbar. Dafür gibt es kein Patentrezept, aber entlang der Kernfragen wer wählt, wie und nach welchen Regeln wir wählen, skizzieren die folgenden acht Vorschläge wie die Wahlbeteiligung wieder gesteigert werden kann. Im Mittelpunkt stehen Anreize und Instrumente zur Mobilisierung von Nichtwählern, eine zeitgemäßere Wahlorganisation und ein transparenteres Wahlrecht.

### Autoren

**Prof. Dr. Robert Vehrkamp**  
robert.vehrkamp  
@bertelsmann-stiftung.de

**Christina Tillmann**  
christina.tillmann  
@bertelsmann-stiftung.de

**Emilie Reichmann**  
emilie.reichmann  
@bertelsmann-stiftung.de

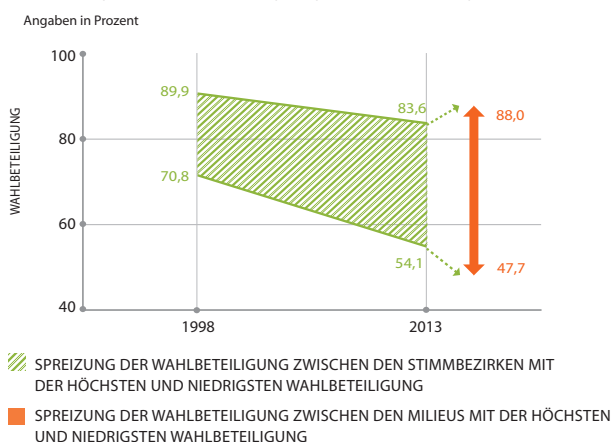
**Dr. Niklas Im Winkel**  
niklas.imwinkel  
@bertelsmann-stiftung.de



## Sinkende Wahlbeteiligung schadet der Demokratie

Die seit Jahren auf allen staatlichen Ebenen sinkende Wahlbeteiligung schadet der Demokratie. Sie verschärft die politische Ungleichheit, weil der Rückgang sich nicht gleichmäßig über alle gesellschaftlichen Gruppen hinweg vollzieht. Vor allem die sozial schwächeren Milieus nehmen ihr Wahlrecht seltener wahr. Die Wahlergebnisse sind sozial immer weniger repräsentativ. Deutschland ist längst zu einer sozial gespaltenen Demokratie geworden (vgl. Grafik).

### Spreizung der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen



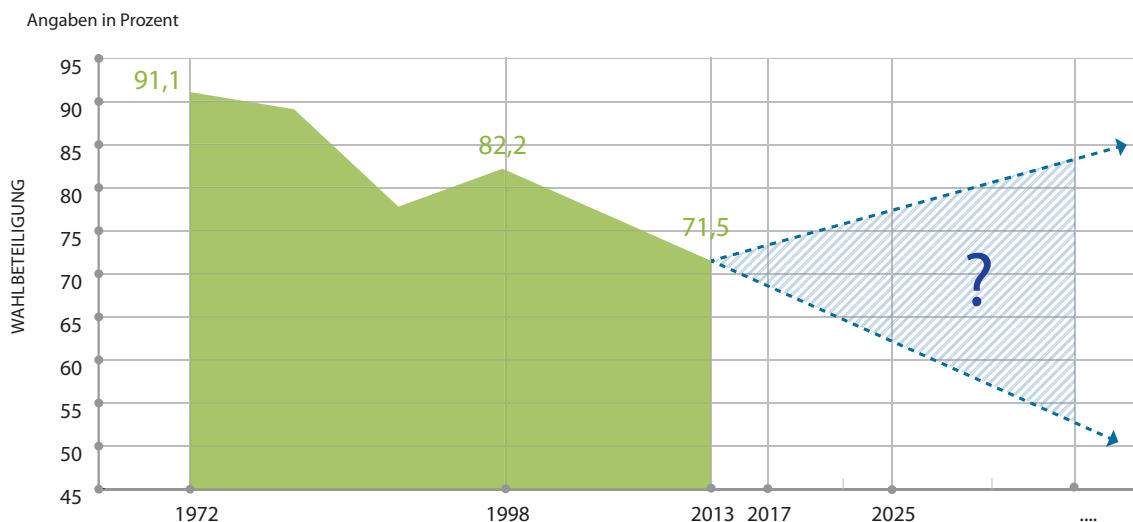
Quelle: infratest dimap, microm, eigene Berechnung.









Das Ziel einer höheren und sozial weniger gespaltenen Wahlbeteiligung ist deshalb eine zentrale Herausforderung für unsere Demokratie: Wenn es nicht gelingt die Wahlbeteiligung wieder zu steigern, verliert die repräsentative Demokratie an innerer Legitimität. Der 2013 gewählte 18. Deutsche Bundestag repräsentiert nur noch die Stimmen von 59,5 Prozent aller Wahlberechtigten und von 53,6 Prozent aller Einwohner Deutschlands im wahlfähigen Alter. Selbst die Direktmandate wurden im Durchschnitt aller Wahlkreise nur noch von weniger als einem Drittel aller wahlfähigen Einwohner gewählt. Das führt zu sich selbst verstärkenden Akzeptanzverlusten des

repräsentativen Systems, das ohne die aktive und sozial repräsentative Beteiligung ihrer Bürger langfristig auf tönernen Füßen stünde.

Eine Trendumkehr wird aber nicht vom Himmel fallen. Dazu bedarf es einer konzertierten Anstrengung und Strategie aller demokratischen Kräfte zur (Re-)Mobilisierung der stetig wachsenden Gruppe der Nichtwähler. Schon heute bezeichnen sich 41,0 Prozent der Nichtwähler als „Niewähler“. Die große Mehrheit der Nichtwähler (59,0 Prozent) sieht sich selbst aber noch immer als „Manchmalwähler“ oder sogar als „Immerwähler“. Sie schließen also eine Wahlteilnahme nicht per se aus. Bemühen sich die etablierten Parteien und demokratischen Kräfte nicht um diese Nichtwähler, werden es andere tun. Die Mobilisierungserfolge populistischer Parteien und Bewegungen in vielen europäischen Ländern sind dafür mahnende Beispiele. Das zu verhindern, sollte jede Anstrengung wert sein.

Aber wie können Nichtwähler zur Wahl motiviert werden? Der folgende 8-Punkte-Plan liefert dafür zwar keine Patentrezepte. Entlang der Kernfragen wer wählt, wie und nach welchen Regeln wir wählen, enthält er aber konkrete Vorschläge, die kurz- und langfristig helfen könnten, die Wahlbeteiligung wieder zu steigern und ihre soziale Ungleichheit zu entschärfen.



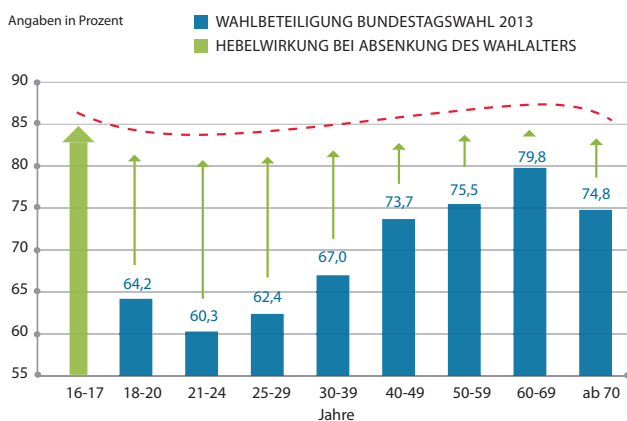
1.  **Wählen ab 16 einführen** – Die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei allen Wahlen kann langfristig die Wahlbeteiligung erhöhen.
2.  **Nichtwähler mobilisieren** – Eine parteineutrale Haustürkampagne kann die Wahlbeteiligung um bis zu zehn Prozentpunkte steigern.
3.  **Parteienfinanzierung reformieren** – Einführung eines Wahlbeteiligungsbonus als Anreiz zur gezielten Nichtwählermobilisierung.
4.  **Urnenwahl modernisieren** – Ein bundesweites elektronisches Wählerverzeichnis und Wahlcomputer ermöglichen jedem Bürger die Stimmabgabe in jedem Wahllokal.
5.  **Chancen des I-Votings nutzen** – Perspektivisch wird das Internet zu einem neuen Kanal der Stimmabgabe bei Wahlen entwickelt.
6.  **Briefwahl erleichtern** – Briefwahlunterlagen werden automatisch und ohne Antrag an alle Wahlberechtigten versandt.
7.  **Wahltermine zusammenlegen** – Weniger Wahltermine durch vertikale und horizontale Zusammenlegung von Wahlterminen erhöhen die Wahlbeteiligung.
8.  **Wahlrecht vereinfachen** – Ein einfacheres Wahlrecht ist auch ein Beitrag für eine höhere und sozial weniger selektive Wahlbeteiligung.

## 1. **16** Wählen ab 16 einführen

*Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre kann die Wahlbeteiligung nachhaltig erhöhen. Entscheidend dafür sind die Erstwähler: Steigt deren Beteiligung durch „Wählen ab 16“, dann erhöht das langfristig und nachhaltig auch die Gesamtwahlbeteiligung.*

Der Anteil jüngerer Wähler an allen Wahlberechtigten sinkt. Gleichzeitig ist ihre Wahlbeteiligung unterdurchschnittlich und sozial besonders selektiv. In den Wahlergebnissen sind sie schon heute deutlich unterrepräsentiert. Dennoch kann die Herabsetzung des Wahlalters die Wahlbeteiligung nachhaltig erhöhen und ihre soziale Spaltung verringern. Warum?

### Hebelwirkung auf die Wahlbeteiligung durch Absenkung des Wahlalters



Quelle: Bundeswahlleiter, eigene Berechnung.

Entscheidend dafür ist die Wahlbeteiligung der Erstwähler, denn zahlreiche Studien zeigen: Die erste Wahl ist wegweisend für den individuellen (Wahl-)Lebenszyklus. Sie beeinflusst die Wahrscheinlichkeit, mit der Wahlberechtigte in ihrem weiteren Leben an Abstimmungen teilnehmen. Das eigene Wahlverhalten ist pfadabhängig: Ob jemand heute zur Wahl geht oder nicht, beeinflusst stark, ob er auch zukünftig an Wahlen teilnimmt. Verpassen junge Menschen ihre erste Wahl, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass sie auch an der nächsten Wahl nicht teilnehmen. Der Zusammenhang gilt aber auch umgekehrt: Wer an seiner ersten Wahl teilnimmt, der geht mit großer Wahrscheinlichkeit auch künftig zur Wahl, bildet frühzeitig eine Wahlgewohnheit aus und die eigene Wahlteilnahme wird zu einer Selbstverständlichkeit.

Die erste Wahl hat also einen großen Einfluss auf unsere lebenslange Wahlbeteiligung: Gelingt es, die Beteiligung der jüngsten Wählergruppe um ein Drittel zu erhöhen, führt das alleine zu einem Anstieg der Gesamtwahlbeteiligung bei der Bundestagswahl von 71,5 Prozent im Jahr 2013 auf knapp 80 Prozent im Jahr 2049. Die Erstwahlwahrscheinlichkeit bei der Bundestagswahl ist also ein strategischer Hebel zur langfristigen Steigerung der Gesamtwahlbeteiligung.

Was dagegen passiert, wenn nichts passiert, zeigt das Alternativszenario: Seit den 1980er Jahren sinkt die Einstiegswahlbeteiligung der jüngsten Wähler kontinuierlich. Würde sich dieser Trend fortsetzen und die Wahlbeteiligung in der jüngsten Altersgruppe um ein Drittel sinken, fiel allein deshalb die Gesamtbeteiligung bei Bundestagswahlen bis 2049 auf unter 60 Prozent (57,8 Prozent). Es ist daher wichtig, schon jetzt zu handeln.

Warum es für die Erhöhung der Erstwählerbeteiligung die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 braucht, zeigen empirische Untersuchungen: Bei einem Mindestwahlalter von 18 Jahren, erhalten junge Menschen ihr Wahlrecht heute in einer sehr mobilen Phase. Ihre Lebensumstände verändern sich stark. Sie ziehen aus dem Elternhaus aus, verlassen die Heimatstadt und wechseln den Freundeskreis bzw. das soziale Milieu. Jugendliche zwischen 16 und 17 Jahren sind dagegen häufig noch in ihr gesellschaftliches Umfeld von Elternhaus, Freundeskreis, Vereinen und Schule eingebunden. Diese Unterschiede schlagen sich in einer deutlich höheren Wahlbeteiligung nieder: Dürfen 16- und 17-Jährige wählen (so wie in Österreich, Hamburg, Bremen und Brandenburg), geben sie heute schon häufiger ihre Stimme ab als ältere Erstwähler.

Richtig ist aber auch: Die Steigerung der Wahlbeteiligung durch Herabsetzen des Wahlalters ist kein Selbstläufer. Nur wenn die Jugendlichen durch spezifische Maßnahmen aktiviert und begleitet werden, wird „Wählen ab 16“ ein Erfolg. Die Chancen dafür sind gut, denn in Schulen sind fast alle 16- und 17-Jährigen zu erreichen. Dort, wo sie bereits an Wahlen teilnehmen dürfen, entstehen schon heute viele kreative Wahlbeteiligungsprojekte von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. In der Regel finden solche Aktionen kurzfristig vor der Wahl statt und wie an den Bürgerschaftswahlen in Hamburg 2015 zu sehen ist, sind diese Maßnahmen erfolgreich. Das Hamburger Wahlrecht erlaubt es den Wählern bis zu fünf Stimmen zwischen den Parteien zu verteilen. Die 16- und 17-Jährigen nutzten diese Möglichkeit stärker als alle anderen Altersgruppen. Gleichzeitig stimmten sie deutlich seltener ungültig ab als der Durchschnitt aller Wähler. Durch die begleitenden Maßnahmen und Projekte waren die jüngsten Wähler sehr gut über das komplexe Hamburger Wahlrecht informiert.

Mit der Herabsetzung des Wahlalters auch für die Bundestagswahlen sollten zukünftig auch nachhaltige und langfristige Maßnahmen etabliert werden. Das Thema Wählen gehört noch mehr als heute in die Schule. Politische Bildung und praktische Demokratieerfahrung sollten fest im Schulalltag und Unterricht verankert werden. Solche Aktivierungsmaßnahmen befürworten mehr als acht von zehn (81,0 Prozent) der Jugendlichen und mehr als sechs von zehn (61,5 Prozent) aller Deutschen. Die Integration in den Schulalltag ist wichtig, da die soziale Spaltung unter Jungwählern noch einmal deutlich schärfer ausfällt als in der Gesamtbevölkerung. Für Kinder und Jugendliche aus politikfernen Elternhäusern sind solche Projekte oft der einzige Weg der politischen Sozialisation. Hier erfahren sie Selbstwirksamkeit und erleben, dass sich mit demokratischen Mittel etwas erreichen lässt. Ein Weg also der sich lohnt!

## Quellenverweis

Die im Text erwähnten Umfragedaten wurden im Auftrag der Bertelsmann Stiftung vom Institut für Demoskopie Allensbach im Zeitraum zwischen Februar und November 2015 (IfD-Umfrage 11045, 11048, 11036 und 11046) und von infratest dimap im Juli 2015 sowie im Rahmen einer Befragung zur Bundestagswahl 2013 erhoben.

2.



## Nichtwähler mobilisieren

*Die direkte und persönliche Ansprache an der Haustür hat das Potenzial, auch Nichtwähler zu mobilisieren. Pilotprojekte zeigen: Eine bundesweite und parteineutrale Haustürkampagne zur Mobilisierung von Nichtwählern könnte die Wahlbeteiligung um bis zu zehn Prozentpunkte erhöhen.*

Wählen ist eine soziale Handlung: Gehen Freunde und Familie zur Wahl, dann steigt auch die eigene Wahlwahrscheinlichkeit. Menschen wollen – auch bei Wahlen – den Erwartungen ihres Umfeldes gerecht werden. Diesen Effekt nutzen gezielte Haustürkampagnen zur Wählermobilisierung. Werden Menschen im persönlichen Gespräch explizit angeregt an einer Wahl teilzunehmen, steigert das die Beteiligung. In den USA und Deutschland konnte damit in Pilotprojekten ein Anstieg der Wahlbeteiligung von bis zu zehn Prozentpunkten erzielt werden. Im Vergleich dazu hat eine Kontaktaufnahme per Post oder Telefon eine viel geringere Wirkung – selbst mit vergleichbarer Botschaft. Ausschlaggebend ist also der persönliche Kontakt verbunden mit dem Appell: „Ihre Stimme zählt!“ Die positive Wirkung ist sogar ansteckend: Der Effekt überträgt sich auch auf die Familien, Freundeskreise und das gesamte soziale Umfeld der durch die Kampagne direkt erreichten Menschen. Durch eine Art Schneeballeffekt kommt es so zu einem zusätzlichen Anstieg der Wahlbeteiligung. Mit solchen Kampagnen lassen sich nicht nur einzelne gesellschaftliche Gruppen erreichen, sondern alle Schichten und Milieus der Gesellschaft.

Warum führen wir also nicht in den Wochen vor der nächsten Bundestagswahl eine solche bundesweite Haustürkampagne durch? Ehrenamtliche Wahlhelfer könnten flächendeckend Informationen verteilen und möglichst viele Menschen in persönlichen Kontakten zur Wahlteilnahme auffordern. Selbstverständlich parteipolitisch vollständig neutral und unabhängig von den Wahlkampfaktivitäten der Parteien. Aber wäre das auch praktisch machbar und finanzierbar? Für eine solche Aktion würden zusätzliche Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Wahlhelfer anfallen, die nach ersten Schätzungen zwischen 25 und 35 Mio. Euro liegen dürften. In Relation zu den Gesamtausgaben für die Bundestagswahl 2013 in Höhe von insgesamt knapp 130 Mio. Euro wäre das ein Mehraufwand von etwa einem Viertel. Für die Chance einer um bis zu zehn Prozentpunkte höheren Wahlbeteiligung ein vertretbarer Aufwand! Oder nicht?

### Feldexperimente zu Haustürkampagnen in Deutschland

Zur Kommunalwahl 2014 wurde in Mainz ein Feldexperiment durchgeführt, um die Wirkung von Haustürbesuchen vor der Wahl auch in Deutschland zu testen. Studenten gingen während der zwei Wochen vor dem Wahltag von Tür zu Tür und verteilten Info-Flyer. Um möglichst viele Menschen zu erreichen, fanden die Besuche nachmittags und abends sowie am Wochenende statt. Die Ergebnisse deckten sich mit denen amerikanischer Studien: Das persönliche Gespräch führte zu

einer Wählermobilisierung, der Flyer im Briefkasten hingegen nicht. Die relative Steigerung der Wahlbeteiligung durch Haustürbesuche betrug zwei bis drei Prozentpunkte. Rechnet man mit ein, dass nur eine von drei Haustüren tatsächlich geöffnet wurde, ist die Steigerung der Wahlbeteiligung vergleichbar mit der in den amerikanischen Studien. (vgl. Faas, Thorsten / Hohmann, Daniela (2014): Mobilisierung bei Nebenwahlen: Ein Feldexperiment zu Mobilisierungspotenzialen von Wahlkämpfen anlässlich der Kommunalwahl 2014 in Rheinland-Pfalz.)

3.



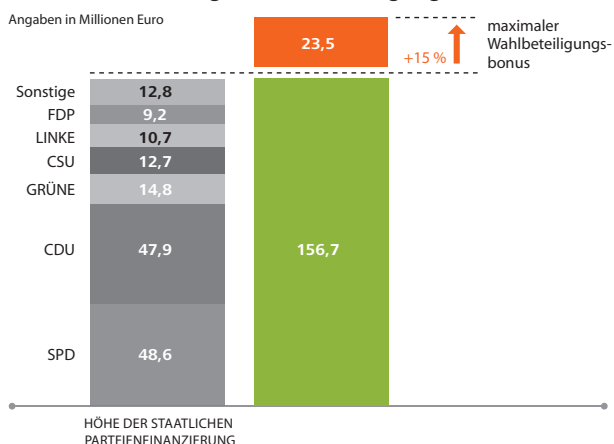
## Parteienfinanzierung reformieren

*Nichtwähler zu mobilisieren ist teuer: Die Aktivierung eines Nichtwählers verursacht deutlich höhere Kosten als der Stimmenfang im Wählerlager. Die Parteienfinanzierung sollte deshalb Anreize schaffen, die Wahlbeteiligung zu steigern. Die Einführung eines Wahlbeteiligungsbonus wäre ein erster Schritt.*

In Deutschland werden Parteien staatlich teilfinanziert – und das ist auch wichtig und richtig so. Allerdings setzt diese Finanzierung den Parteien bislang kaum Anreize zur Erhöhung der Wahlbeteiligung.

Im Jahr 2014 betrug die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung 156,7 Mio. Euro. Dieser Maximalbetrag wurde auch vollständig ausgezahlt. Die Summe, die eine einzelne Partei erhielt, war dabei zu etwa 50 Prozent an die Anzahl ihrer Wählerstimmen gekoppelt. Die andere Hälfte berechnete sich aus einem staatlichen Zuwendungsanteil u. a. für Spenden und Mitgliedsbeiträge. Seit 2002 ist der staatliche Maximalbetrag nur einmal nicht vollständig ausgezahlt worden. Die sinkende Wahlbeteiligung hatte deshalb bisher keine Auswirkungen auf die Höhe der Parteienfinanzierung. Selbst wenn die Beteiligung bei den letzten Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen im Durchschnitt um nochmals knapp elf Prozent niedriger ausgefallen wäre, hätten die Parteien im Jahr 2014 keinerlei finanzielle Einbußen erlitten. Das könnte verändert werden, indem die Höhe der Parteienfinanzierung auch von der Höhe der Wahlbeteiligung abhängig gemacht wird. Eine sinkende Wahlbeteiligung führt dann zu geringeren Auszahlungen. Steigen die Wählerzahlen, steht den Parteien auch mehr Geld zur Verfügung.

### Parteienfinanzierung und Wahlbeteiligungsbonus



Quelle: Deutscher Bundestag, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2014, eigene Darstellung.

Ein konkreter Schritt in diese Richtung wäre die Einführung eines Wahlbeteiligungsbonus, z. B. in Form einer Bonuszahlung, die zusätzlich zur jetzigen Parteienfinanzierung ausgezahlt würde, die aber explizit an die Höhe der Wahlbeteiligung geknüpft ist. Wie ließe sich ein solches Modell realisieren? Für jedes Jahr könnte zunächst eine angestrebte Wahlbeteiligung vorgegeben werden, die sich aus einem Durchschnitt der Vorjahre zuzüglich einer anvisierten Steigerungsrate berechnet. Wird dieser Zielwert der Wahlbeteiligung erreicht, wird der Bonus in Höhe von z. B. 15,0 Prozent des aktuellen Maximalbetrages voll ausgezahlt. Für das Jahr 2014 hätten sich so z. B. Bonuszahlungen in Höhe von maximal 23,5 Mio. Euro ergeben können (15,0 Prozent von 156,7 Mio. Euro). Wird der Zielwert nur teilweise erreicht,

wird auch die Bonuszahlung nur anteilig ausgezahlt. Es zeigt sich: Ein Wahlbeteiligungsbonus würde die Höhe der Wahlbeteiligung auch finanziell zu einem gemeinsamen Interesse aller Parteien machen. Ein Weg also, der sich „lohnt“?!

4.



## Urnenwahl modernisieren

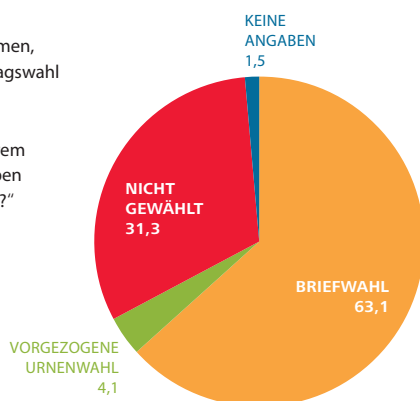
*Die Organisation der Urnenwahl ist nicht mehr zeitgemäß. Sie entspricht nicht mehr dem Mobilitätsverhalten der heutigen Zeit. Ein bundesweites elektronisches Wählerverzeichnis und Wahlcomputer würden es jedem Wahlberechtigten ermöglichen, in jedem der bundesweit ca. 80.000 Wahllokale zu wählen.*

Bei der letzten Bundestagswahl gab es ca. 80.000 Wahllokale. Das scheint im ersten Moment viel. Schaut man jedoch genauer hin, zeigt sich, dass die Wähler von dieser großen Menge nicht profitieren. Sie können ihre Stimme nur in den Wahllokalen ihres Wahlkreises abgeben. Die meisten wissen sogar nur von dem genau einen Wahllokal, das auf ihrer Wahlbenachrichtigung angegeben ist. Wie wenig zeitgemäß das ist, veranschaulicht ein Vergleich: Man stelle sich vor, wir könnten in ganz Deutschland nur an einem einzigen der ca. 60.000 Geldautomaten Geld abheben. Wir würden wohl ziemlich schnell nach praktischeren Alternativen suchen. Dem Wähler dagegen bleibt als Alternative nur die Briefwahl – oder im schlimmsten Fall die Nichtwahl.

### Nutzung der Alternativen zum Wahllokal

Frage: „Ist es schon einmal oder mehrmals vorgekommen, dass Sie bei einer Bundestagswahl nicht in Ihrem Wahllokal abstimmen konnten, weil Sie am Wahltag nicht in Ihrem Heimatort waren? Was haben Sie in diesem Fall gemacht?“

Angaben in Prozent



n = 618 Befragte ab 16 Jahren.  
Quelle: Allensbach Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Nov. 2015).

Um den Anforderungen einer immer mobileren Gesellschaft zu entsprechen, muss die bisher starre Urnenwahl ortsunabhängiger werden: Die Stimmabgabe sollte bundesweit in jedem Wahllokal möglich sein. Knapp die Hälfte der Bevölkerung war bereits ein- oder mehrmals am Wahltag nicht an ihrem Heimatort. Zwei Drittel (67,2 Prozent) von ihnen nutzten als Alternative die Briefwahl oder die vorgezogene Urnenwahl. Dabei kann der Wähler im Bürgerbüro seiner Gemeinde schon während des Briefwahlzeitraumes seine Stimme abgeben. Ein Drittel (31,3 Prozent) dagegen verzichtete bei Abwesenheit am Wahltag komplett auf die Stimmabgabe. Waren früher der Wahlsonntag und das heimatnahe Wahllokal noch geeignet, vielen Menschen die Stimmabgabe möglichst leicht zu machen, ist das heute

nicht mehr der Fall. Unsere Gesellschaft ist mobiler geworden und die Urnenwahl muss sich daran anpassen.

Damit die Stimmabgabe in bundesweit jedem Wahllokal möglich wird, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Zum einen brauchen wir ein bundesweites elektronisches Wählerverzeichnis, das zentral für ganz Deutschland erfasst, wer wahlberechtigt ist und wer Briefwahl beantragt hat. Derzeit erstellt noch jede Kommune aus ihrem Melderegister ihr eigenes dezentrales Wählerregister. Damit bindet sie den Wähler an seinen Heimatwahlkreis. Für ein bundesweites Wählerverzeichnis müsste der Bund also keine neuen Daten erheben, sondern nur vor der Wahl auf die Melderegister der Kommunen bzw. Bundesländer zugreifen und diese „spiegeln“.

Zum anderen braucht es einen Mechanismus, der sicherstellt, dass jeder Wähler den passenden Stimmzettel mit den Direktkandidaten seines Heimatwahlkreises zur Abstimmung bekommt und dass seine Stimme sicher zur Auszählung dorthin übermittelt wird. Klassische Stimmzettel aus Papier sind dafür nicht geeignet, denn damit müssten in jedem Wahlkreis Stimmzettel der anderen 298 Wahlkreise vorliegen und diese dann ausgefüllt in den Heimatwahlkreis übermittelt werden – zeitlich, logistisch und sicherheitstechnisch kaum vorstellbar. Daher brauchen wir in den Wahllokalen Wahlcomputer, die miteinander vernetzt sind. Mithilfe von solchen Wahlcomputern kann jedem Wähler sein Stimmzettel vorgelegt und die abgegebenen Stimmen können sicher und schnell übermittelt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil von 2009 Anforderungen an den Einsatz von Wahlcomputern definiert, insbesondere mit Blick auf den Schutz vor Manipulation, Geheimhaltung der Stimmabgabe und öffentlicher Kontrolle. Der Bundestag sollte diese in eine Neufassung der Bundeswahlgeräteverordnung übersetzen und so eine Grundlage für den sicheren Einsatz von Wahlcomputern schaffen.

Denn viele andere Länder sammeln schon Erfahrungen mit Wahlcomputern, darunter Amerika und Brasilien. In Belgien ist schon seit 2012 ein System im Einsatz, das die Überprüfbarkeit der korrekten Stimmzählung ermöglicht: Ein an den Wahlcomputer angeschlossener Drucker fertigt einen Ausdruck des Stimmzettels an, der vom Wähler zunächst auf Richtigkeit geprüft wird. Erst dann wird die Stimme über einen Scanner, der als elektronische Wahlurne dient, „abgegeben“ und gezählt. Zur Sicherheit werden die Papierbelege aufbewahrt, sodass bei Wahleinsprüchen manuell nachgezählt werden könnte.

Die Bürger zeigen sich an dieser Form der ortsunabhängigen Stimmabgabe sehr interessiert: Fast die Hälfte (46,8 Prozent) hält das für einen guten Vorschlag und rund einem Viertel (24,2 Prozent) würde dies ganz persönlich die Wahl erleichtern. Bei den Jugendlichen im Alter von 16 und 17 Jahren liegt der Anteil derer, die den Vorschlag persönlich als besonders praktisch empfinden, nochmals um 44,6 Prozent höher (35,0 Prozent).

Auch in Deutschland gibt es bereits erste positive Erfahrungen mit der Stimmabgabe in jedem beliebigen Wahllokal: In Hamburg wurde für das Olympiareferendum im November 2015 ein zentrales Wählerverzeichnis erstellt und alle 200 Wahllokale miteinander vernetzt. Jeder Wahlberechtigte konnte so in jedem Wahllokal abstimmen. Besonders beliebt waren die Wahllokale in der Nähe von Weihnachtsmärkten – ein Beleg für die große Attraktivität alltagsnaher Wahlmöglichkeiten.



5.



## Chancen des I-Votings nutzen

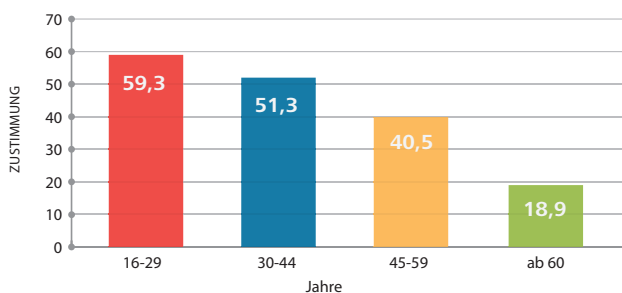
*Die Bürger stehen digitalen Wahlmöglichkeiten wie der Stimmabgabe über das Internet (I-Voting) sehr offen gegenüber. Das ist auch bei vielen typischen Nichtwählern so. Insbesondere Jüngere wünschen sich die Option einer orts- und zeitunabhängigen Stimmabgabe über das Internet.*

Unsere Welt wird immer digitaler und dies verändert unseren Alltag: wie wir arbeiten, wie wir leben, wie wir lernen – und nicht zuletzt auch, wie wir uns an politischen Debatten und Entscheidungen beteiligen. Klug eingesetzt hilft die Digitalisierung, demokratische Teilhabe zu verbreiten und zu steigern. Das elektronische Wählerverzeichnis und die Wahlcomputer, die eine Stimmabgabe in jedem Wahllokal ermöglichen, sind ein erster Schritt. Sie sind gleichzeitig perspektivisch auch die Grundlage für eine Stimmabgabe über das Internet von zu Hause – vollkommen losgelöst vom Wahllokal.

### Unterstützung für I-Voting nach Alter

Frage: „Wenn es die Möglichkeit gäbe, bei Bundestagswahlen auch über das Internet abzustimmen: Würden Sie diese Möglichkeit dann nutzen?“

Angaben in Prozent



n = 1400 Befragte ab 16 Jahren.

Quelle: Allensbach Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Feb. 2015).

Viele Bürger – insbesondere jüngere – empfinden die Stimmabgabe im Wahllokal als altmodisch. Sie wünschen sich flexiblere und zeitgemäßere Formen der Wahl, wie zum Beispiel die Stimmabgabe per Handy-App und über das Internet. Grundsätzlich sind die Bürger I-Voting gegenüber positiv eingestellt: Mehr als die Hälfte der Bevölkerung zwischen 16 und 44 Jahren würde I-Voting nutzen. Selbst bei den über 60-Jährigen würde noch jeder Fünfte (18,9 Prozent) seine Stimme online abgeben. Die unterschiedliche Zustimmung gegenüber I-Voting geht in erster Linie auf die altersbedingt unterschiedliche Nutzung des Internets zurück. In dem Maße, wie ältere

Generationen künftig stärker das Internet nutzen, wird auch ihre Akzeptanz gegenüber der Online-Wahl zunehmen.

Nicht nur politisch Interessierte bzw. regelmäßige Wähler schätzen das I-Voting, sondern auch Nichtwähler. Während die Hälfte der 16- bis 44-Jährigen I-Voting nutzen würde, sind es unter den Nichtwählern dieser Altersgruppe kaum weniger (41,8 Prozent). Es gibt auch keinen Hinweis darauf, dass I-Voting die soziale Selektivität der Wahlbeteiligung vergrößern würde. I-Voting ist kein exklusives Thema der Oberschicht, im Gegenteil: In der breiten Mittelschicht geben 41,5 Prozent der Wahlberechtigten an, auf jeden Fall oder wahrscheinlich ihre Stimme online abzugeben, sobald das möglich ist. Das ist der weitaus größte Anteil an Befürwortern im Vergleich aller Schichten. Zudem hat I-Voting nicht nur positive Effekte auf die Wahlbeteiligung, sondern verringert die Anzahl der ungewollt ungültigen Stimmen, schließt Fehler bei der Stimmauszählung aus und macht das Wahlergebnis schnell verfügbar.

Trotz dieser Offenheit in der Bevölkerung und den großen Potenzialen gibt es derzeit noch keine Wahl-App und auch keine andere Möglichkeit, online seine Stimme abzugeben. Bevor I-Voting Realität werden kann, sind noch einige Herausforderungen zu bewältigen: Wir müssen gewährleisten, dass die Wahlentscheidung des Einzelnen korrekt erfasst, übermittelt und gezählt wird, gleichzeitig aber keine Rückschlüsse auf die getroffene Wahl möglich sind. Die Frage, wie die Wahl auch dann öffentlich überprüfbar sein kann, wenn die öffentliche Stimmauszählung in Wahllokalen sich nur noch auf einen Teil der Stimmzettel beschränkt, braucht noch eine Antwort.

Doch es gibt Lösungsansätze: Sie kommen aus der Wissenschaft und aus Ländern, die bereits Erfahrung mit I-Voting gemacht haben. Dazu gehören Estland, Australien, Kanada, Frankreich und die Schweiz. Um eine geheime und unbeeinflusste Wahl zu gewährleisten, kann man z. B. in Estland und Australien seine Stimme bis zum Wahltag mehrfach überschreiben. Fühlte man sich bei der ersten Stimmabgabe beobachtet oder beeinflusst, kann man somit erneut wählen. In Australien wird zusätzlich dem I-Voter nach der Wahl eine Bestätigungsnummer gemailt. Mit dieser Nummer und einer individuellen PIN kann er bis zur Wahl verifizieren, dass seine Stimme richtig ausgelesen wurde, und nach der Wahl, dass seine Stimme wirklich in das Wahlergebnis eingeflossen ist. Und selbstverständlich müsste jede Wahlsoftware in Deutschland zertifiziert und zum Beispiel öffentlich getestet werden. Diese Beispiele zeigen: Es gibt durchaus technische Möglichkeiten, um den Wahlgrundsätzen auch beim I-Voting gerecht zu werden.

Es lohnt sich, nach diesen Möglichkeiten zu suchen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar für die Online-Stimmabgabe hohe Hürden gesetzt, gleichzeitig aber dem Bundestag für die Ausgestaltung auch viel Spielraum eröffnet. Dieser kann nun konkrete Anforderungen an ein verfassungsgemäßes I-Voting definieren. Und diese gesicherte Grundlage braucht es, damit wir erste Schritte in diese Richtung gehen können. Schon heute wird I-Voting bei nicht-politischen Wahlen zu Studentenparlamenten erprobt. Als nächster Schritt würden sich Sozialwahlen anbieten (was in den letzten Koalitionsverträgen immer wieder vorgesehen war, aber nie realisiert wurde). Im Anschluss könnten wir über Pilotprojekte bei politischen Wahlen (z. B. zu kommunalen Jugend-/Seniorenbeiräten) und über I-Voting bei direkt-demokratischen Abstimmungen nachdenken.

Die beschriebene Entwicklung sollte schrittweise erfolgen, sodass Wähler, Wahlämter und Politiker zunächst Erfahrungen sammeln, Regeln verfeinern, Anwendungen einüben und Vertrauen in die Technik der digitalen Wahl aufbauen können. Denn das Vertrauen in unseren Wahlprozess ist hoch und darf durch I-Voting nicht geschmälert werden. Wenn es jedoch gelingt, I-Voting perspektivisch zu einer zeitgemäßerer Form des Wählens zu entwickeln und damit die Wahlbeteiligung zu steigern, sollten wir die Chancen der Digitalisierung nutzen.

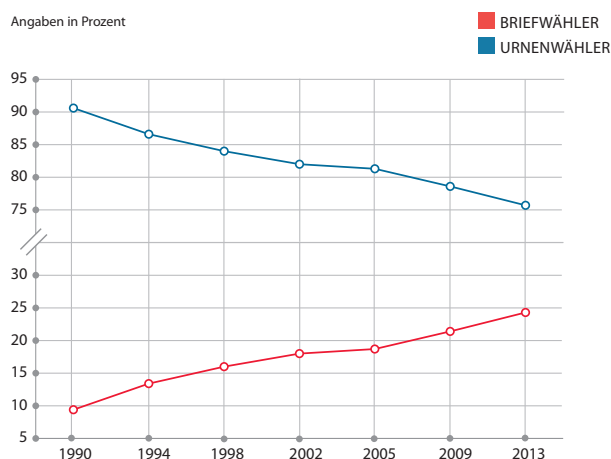
6.



## Briefwahl erleichtern

*Bereits ein Viertel aller Wähler nutzte bei der Bundestagswahl 2013 die Möglichkeit der Briefwahl, Tendenz weiter steigend. Der automatische Versand von Briefwahlunterlagen an alle wahlberechtigten Bürger würde die Briefwahl deutlich erleichtern und die Wahlbeteiligung stärken.*

Anteil der Brief- und Urnenwähler seit 1990



Quelle: Bundeswahlleiter.

Die Briefwahl ist schon lange keine Ausnahme mehr. Bei der letzten Bundestagswahl nutzte fast ein Viertel der Wähler (24,3 Prozent) die derzeit einzige zeit- und ortsunabhängige Möglichkeit zur Stimmabgabe. Die Briefwahl ist damit die wichtigste Alternative zur klassischen Urnenwahl und auch die einzige Form der Stimmabgabe, die noch Wähler hinzugewinnt. Warum wird sie rechtlich dennoch als Sonderfall gesehen und nicht als gleichwertige Alternative ermöglicht?

Hierfür bietet sich der obligatorische Versand von Briefwahlunterlagen an alle Bürger an. Die Briefwahlunterlagen müssten dann nicht mehr beantragt werden, sondern würden vor der Wahl automatisch an

alle Bürger verschickt. Mindestens jedoch sollte die dauerhafte Registrierung zum Briefwähler ermöglicht werden (wie es u. a. in einigen amerikanischen Bundesstaaten bereits praktiziert wird). Eine solche Registrierung könnte jederzeit erfolgen, unabhängig von einer Wahl, z. B. nach einem Umzug in eine neue Stadt, oder im Vorfeld einer Wahl, z. B. bei der Abfrage auf der Wahlbenachrichtigungskarte. Eine gesonderte Beantragung vor jeder Wahl würde damit entfallen, die Briefwahl leichter.

Das ist gut so, denn das klassische Modell der Urnenwahl ist für die Bevölkerung längst überholt. Nach einer aktuellen Umfrage sieht die Mehrheit der Deutschen (57,2 Prozent) keinen Unterschied mehr zwischen der Stimmabgabe im Wahllokal oder der Stimmabgabe per Brief. Es ist zu erwarten, dass die Offenheit gegenüber der Briefwahl sogar noch weiter zunimmt. Denn in der Altersgruppe der 16- bis 29-Jährigen sehen nur noch 19,4 Prozent in der Briefwahl eine Ausnahme, während 72,0 Prozent keinen Unterschied mehr zur Urnenwahl erkennen. Schon heute wünschen sich die Bürger Erleichterungen bei der Briefwahl: Unter den Befragten, die am Wahltag schon einmal nicht am Ort ihres Wahllokals waren, halten 57,6 Prozent den automatischen Versand von Briefwahlunterlagen für eine gute Sache.

Dass die Briefwahl schon längst eine „Normalwahl“ ist, zeigt sich auch an ihren Nutzern. Diese sind nicht etwa alle hoch gebildet oder krank und gebrechlich. Vielmehr unterscheidet die Briefwähler nur noch wenig von den Urnenwählern.

Zwar wirkt sich ein steigendes Alter leicht positiv auf die Wahrscheinlichkeit der Briefwahl aus, doch sind diese Unterschiede geringer als vielleicht erwartet. Während von den über 60-Jährigen bei der letzten Bundestagswahl 29 Prozent die Briefwahl nutzten, waren es in der Gesamtbevölkerung mit 24 Prozent kaum weniger. Einzig die Alleinlebenden nutzen die Briefwahl mit 31 Prozent deutlich häufiger als die Gesamtbevölkerung. Auch für Alleinerziehende ist die orts- und zeitunabhängige Briefwahl eine attraktive Option, die überdurchschnittlich häufig genutzt wird.

Die Briefwahl bietet den Menschen Flexibilität. Sie ist eine wichtige Alternative zur Urnenwahl. Sie ermöglicht den Wählern, auch bei Abwesenheit am Wahltag ihre Stimme abzugeben. 63,1 Prozent der Wahlberechtigten wählten per Brief, wenn sie am Wahltag nicht an ihrem Heimatort waren. Mehr als die Hälfte aller Briefwähler (57,0 Prozent) gaben an, die Briefwahl wegen Urlaub, Terminen oder einer möglichen Abwesenheit am Wahltag zu nutzen. Es ist an der Zeit, die Briefwahl als den im Moment flexibelsten Weg der Stimmabgabe zu stärken. Dass eine Briefwahl seit 2009 nicht mehr begründet werden muss, war bereits deshalb ein erster Schritt in die richtige Richtung. Durch ihn werden eine dauerhafte Registrierung und der automatische Versand auch überhaupt erst möglich.

Erfahrungen aus der Schweiz zeigen die positiven Effekte der Versendung von Briefwahlunterlagen an die Wahlberechtigten: Der durchschnittliche Anstieg der Wahlbeteiligung nach Einführung des Direktversandes lag über die Jahre 1970 bis 2005 bei 4,1 Prozentpunkten. Mittlerweile werden die Briefwahlunterlagen vor allen Wahlen an alle Wahlberechtigten verschickt.

Auch in Deutschland gibt es schon erste Versuche mit dem Direktversand von Briefwahlunterlagen. Erfolgreich eingesetzt wurde das Verfahren bereits bei drei Volksentscheiden in Hamburg: 2007, 2010 und zuletzt 2015 beim Referendum zu Hamburgs Bewerbung um die olympischen Sommerspiele 2024. Die große Mehrheit der Wähler nutzte dieses Angebot: Neun von zehn Wählern (88,1 Prozent) gaben beim Olympia-Referendum ihre Stimme per Brief ab.

Natürlich sind mit der Erleichterung der Briefwahl auch Herausforderungen verbunden: Das Ziel einer hohen Wahlbeteiligung muss gegen die Grundsätze einer geheimen und freien Wahl abgewogen werden. Dann spielt auch die Frage nach der Sicherheit der Briefwahl eine Rolle. Auch hier kann die Digitalisierung helfen: digitale Tools wie QR-Codes zur Nachverfolgung der Briefwahlunterlagen, der Abgleich von eingehenden Wahlunterlagen mit dem (elektronischen) Wählerverzeichnis oder die Abfrage individueller Sicherheitsmerkmale wie z. B. der Personalausweisnummer.



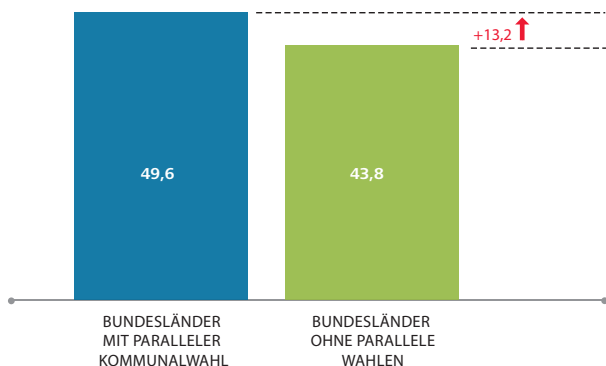
## Wahltermine zusammenlegen

*Permanenter Wahlkampf und ständige Wahltermine schaden der Wahlbeteiligung. Eine geeignete Zusammenlegung von Wahlterminen könnte die Beteiligung vieler Wahlen deutlich erhöhen. Die Einführung von maximal zwei Wahltagen pro Jahr wäre ein erster Schritt.*

Deutschland befindet sich in einem Zustand des „permanenten Wahlkampfes“. Allein zwischen den beiden Europawahlen 2009 und 2014 fanden zwei Bundestagswahlen, 19 Landtagswahlen und 26 Kommunalwahlen statt. Diese Vielzahl an Abstimmungs-terminen leistet vor allem bei nachgeordneten Wahlen einen Beitrag zur Wahlmüdigkeit. Zudem unterscheidet sich die Wahlbeteiligung zwischen Bundestagswahlen und den sogenannten nachgeordneten Wahlen deutlich: Während bei Bundestagswahlen noch über 70 Prozent zur Wahl gehen, sind es bei Landtagswahlen nur noch um die 60 Prozent, bei Kommunalwahlen rund 50 Prozent und bei der Europawahl etwa 45 Prozent. Die Wahlbeteiligung könnte höher sein, wenn Wahltermine zusammengelegt werden. Die vertikale Zusammenlegung von Wahlen hat bereits in der Vergangenheit positive Effekte

Durchschnittliche Beteiligung an der Europawahl 2014

Angaben in Prozent



Quelle: Bundeswahlleiter, eigene Berechnung.

gezeigt – so zum Beispiel die Zusammenlegung von Landtags- und Kommunalwahlen oder die von Kommunal- und Europawahlen. Allein zehn Bundesländer führten parallel zur letzten Europawahl (2014) auch ihre Kommunalwahlen durch. Während die Europawahlbeteiligung in den Bundesländern ohne parallele Wahlen bei 43,8 Prozent lag, fiel sie in den Bundesländern mit gemeinsamer Kommunal- und Europawahl um 13,2 Prozent höher aus (49,6 Prozent). Die vertikale Zusammenlegung von Wahlen steigert somit die Wahlbeteiligung nachrangiger Wahlen. Deren Wahlbeteiligung gleicht sich an das Niveau der Wahl mit höherer Beteiligung an. Als Nebeneffekt vermindert die Zusammenlegung von Wahlen auch Kosten, z. B. durch einen reduzierten Verwaltungsaufwand und einen geringeren Bedarf an Wahlhelfern.

Eine horizontale Zusammenlegung von Wahlen (z. B. von Landtagswahlen) hatte in der Vergangenheit dagegen noch keinen großen Einfluss auf die Wahlbeteiligung. Die volle Wirkung einer horizontalen Zusammenlegung entfaltet sich vermutlich erst, wenn alle 16 Landtagswahlen (oder alle 16 Kommunalwahlen) an einer Art „Superwahltag“ gebündelt werden. Jede einzelne Wahl würde dadurch an Aufmerksamkeit und Bedeutung gewinnen.

Ein erster Schritt zur Zusammenlegung von Wahlterminen wäre die Einführung von maximal zwei Wahltagen im Jahr: Aufgrund der vielen Einschränkungen bei der Terminfindung (Schulferien, Feiertage etc.) stehen bereits heute nur wenige Wahlsonntage im Jahr zur Verfügung. Warum diese nicht zusammenfassen und auf bundesweit zwei einheitliche Wahltermine reduzieren – einen im Frühjahr und einen im Herbst?!

8.



## Wahlrecht vereinfachen

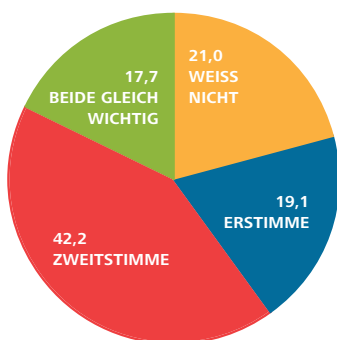
*Ein einfaches und transparentes Wahlrecht hilft auch der Wahlbeteiligung. Die Wahlteilnahme wird erleichtert und damit sozial weniger selektiv. Die Rückkehr zum Einstimmenwahlrecht der ersten Bundestagswahl wäre dazu ein Beitrag.*

Auch ein zu kompliziertes und intransparentes Wahlrecht schadet der Wahlbeteiligung. Es erhöht die Schwelle zur Stimmabgabe und verursacht zusätzliche Informationskosten für den Wähler. Der Anteil gültiger, aber „falsch abgegebener“ Stimmen steigt ebenso wie der Anteil ungültiger Stimmen. Darüber hinaus verschärft ein zu kompliziertes Wahlrecht die soziale Spaltung der Wahlbeteiligung.

### Kenntnis der Erst- und Zweitstimme

Frage: „Wissen Sie zufällig, welche Stimme für die Stärke der Partei im Bundestag den Ausschlag gibt: Die Erststimme oder die Zweitstimme, oder sind beide gleich wichtig?“

Angaben in Prozent



n = 693 Befragte ab 16 Jahren.  
Quelle: Allensbach Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung (Okt. 2015).

Bei Bundestagswahlen ist es das geltende Zweistimmenwahlrecht, das für die Mehrheit aller Wahlberechtigten zu kompliziert und intransparent ist: Nur gut vier von zehn Wahlberechtigten (42,2 Prozent) wissen, dass für die Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag allein die Zweitstimme zählt. Weit mehr als die Hälfte aller Wahlberechtigten halten entweder die Erststimme für entscheidend (19,1 Prozent), beide Stimmen für gleich wichtig (17,7 Prozent) oder kennen den Unterschied zwischen Erst- und Zweitstimme überhaupt nicht (21,0 Prozent). Eine Reform des geltenden Zweistimmenwahlrechts käme deshalb auch der Wahlbeteiligung zugute und würde ihre soziale Spaltung verringern.

Folgende Lösungsansätze bieten sich dafür an: Zunächst einmal ließe sich die Verständlichkeit des Zweistimmenwahlrechts erhöhen. Dafür könnten die heutige Erststimme in „Kandidatenstimme“ und die heutige Zweitstimme in „Parteistimme“ umbenannt werden. Das geltende Zweistimmensystem bliebe erhalten, würde jedoch vereinfacht und wäre vor allem für die politisch weniger interessierten Wähler nachvollziehbarer. Eine weitergehende Reform wäre die Rückkehr zum Einstimmenwahlrecht der ersten Bundestagswahl 1949. Damals wurde die erste und einzige Stimme als Partei- und Kandidatenstimme gezählt. Das Grundprinzip der personalisierten Verhältniswahl bliebe dabei gewahrt. Gleichzeitig aber würde das System der Stimmabgabe maximal vereinfacht.

Ungelöst bliebe bei beiden Reformvorschlägen das Problem einer erheblichen „wahlrechtsbedingten“ Vergrößerung des Deutschen Bundestages. Um auch dieses Problem zu lösen, müssten entweder im System der Stimmenauszählung Verzerrungen im Länderproporz hingenommen werden, oder es müssten anstelle von Einpersonwahlkreisen bundesweit Zwei- oder Mehrpersonwahlkreise eingeführt werden.

## Patentrezept Wahlpflicht?

### Weiterführende Literatur

Vehrkamp, Robert / Im Winkel, Niklas / Konzelmann, Laura (2015): Wählen ab 16 – Ein Beitrag zur nachhaltigen Steigerung der Wahlbeteiligung. Gütersloh.

Gerber, Alan S. / Green, Donald P. (2000): The Effects of Canvassing, Telephone Calls, and Direct Mail on Voter Turnout: A Field Experiment. In: The American Political Science Review, 94 (3), S. 653-666.

Serdült, Uwe / Germann, Micha / Harris, Maja / Mendez, Fernando / Portenier, Alicia (2015): Who are the Internet Voters? In: Electronic Government and Electronic Participation. Series: Innovation and the Public Sector, 22, S. 27-41.

Konsequent umgesetzt, könnten die acht vorgestellten Maßnahmen schon für die Bundestagswahl 2017 einen spürbaren Beitrag zur Stabilisierung der Wahlbeteiligung leisten und auch ihre soziale Spaltung verringern. Die gezielte Mobilisierung von Nichtwählern sowie die Vorschläge für eine zeitgemäßere Wahlorganisation wären kurzfristig umsetzbar und wirksam. Die Einführung eines bundesweiten elektronischen Wählerregisters würde zeitnah erhebliche Modernisierungen bei der Urnenwahl ermöglichen. Der automatische Versand der Briefwahlunterlagen an alle Wahlberechtigten wäre ein ähnlich wirksamer Beitrag für ein zeitgemäßeres Wählen in Deutschland. Andere Vorschläge, wie z. B. die Herabsetzung des Wahlalters, entfalten ihre volle Wirkung erst langfristig.

Als vermeintliches Patentrezept wird häufig die Einführung einer gesetzlichen Wahlpflicht vorgeschlagen. Internationale Erfahrungen zeigen jedoch, dass eine gesetzliche Wahlpflicht nur dann auch zu einer hohen und sozial repräsentativeren Wahlbeteiligung führt, wenn sie mit Sanktionen für Nichtwähler verbunden ist: Nur eine strafbewehrte Wahlpflicht wirkt. Die allerdings wird von mehr als zwei Drittel aller Menschen in Deutschland abgelehnt. Der vorgestellte 8-Punkte-Plan zur Steigerung der Wahlbeteiligung zielt deshalb auf ebenso konkrete wie parteiübergreifend zustimmungsfähige – und damit politisch realisierbare – Reformvorschläge ab.

Eines ist sicher: Kümmern sich die etablierten Parteien nicht um die (Re-)Mobilisierung der wachsenden Zahl der Nichtwähler in Deutschland, werden es andere tun. Die Mobilisierungserfolge populistischer Bewegungen und Parteien in den Nichtwählerhochburgen und den typischen Nichtwählermilieus bei den letzten Bundes- und Landtagswahlen zeigen das auch in Deutschland sehr deutlich.

Deutschland braucht eine gemeinsame Strategie aller demokratischen Kräfte für eine höhere und sozial repräsentativere Wahlbeteiligung. Der vorgestellte 8-Punkte-Plan wäre dafür ein erster Schritt.

#### V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256  
D-33311 Gütersloh · [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Prof. Dr. Robert Vehrkamp  
[robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de](mailto:robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de)  
Tel. +49 5241 81 81526

Redaktion: Christina Tillmann, Dr. Dominik Hierlemann

Redaktionsassistentin und Anfragen:  
[gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de)  
Tel. +49 5241 81 81105  
Februar 2016 | ISSN: 2197-5256

#### EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.