

Wahlrecht und Staatsangehörigkeit

No taxation but representation?

Wahlrecht und Repräsentation im Ausland lebender Staatsangehöriger

Niklas Simon*

Abstract: Vor dem Hintergrund von Migration und Globalisierung gewähren immer mehr Staaten weltweit ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen das Recht, ohne Wohnsitz im Inland an nationalen Wahlen teilzunehmen. Auch in Deutschland sorgt die Frage des Wahlrechts der sog. Auslandsdeutschen für verfassungsrechtliche Diskussionen und zuletzt 2012 für eine Senatsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Der vorliegende Beitrag analysiert die deutsche Rechtslage und kommt trotz Kritik an der aktuellen Gesetzesfassung zu dem Ergebnis, dass es in Anbetracht des Demokratieprinzips verfassungsrechtlich zulässig und überzeugend ist, nicht allen im Ausland lebenden Deutschen Wahlrecht bei Bundestagswahlen zu gewähren. Entscheidendes Kriterium für das Wahlrecht sollte die Rückkehrabsicht sein. Für diejenigen Auslandsdeutschen, die wahlberechtigt sind, sollten jedoch vereinfachte Möglichkeiten der Wahlteilnahme aus dem Ausland geschaffen werden. Der Vorschlag, gesonderte Auslandswahlkreise einzuführen, wie es sie in einigen anderen europäischen Staaten bereits gibt, ist hingegen aufgrund des darin zum Ausdruck kommenden Repräsentationsverständnisses und aufgrund praktischer Hürden kritisch zu sehen.

I. Einleitung

Globalisierung und Migrationsbewegungen haben Auswirkungen auf zahlreiche Rechts- und Lebensbereiche. In einem besonderen Spannungsfeld stehen dadurch Rechtsregime, die auf Territorialität und Personalität beruhen. Ein Beispiel dafür ist die Staatsangehörigkeit.¹ Die Auswirkungen betreffen damit aber auch das Wahlrecht bei nationalen Wahlen, da dieses in

* Ich bedanke mich bei Prof. Dr. Dr. h.c. Johannes Masing und Prof. Dr. Aurore Gaillet für wertvolle Anmerkungen. Anders als in meiner sich in Arbeit befindenden Dissertation konnten rechtsvergleichende Überlegungen zu Frankreich vorliegend aus Platzgründen leider nicht berücksichtigt werden. Alle zitierten Internetseiten wurden zuletzt am 25.01.2025 abgerufen, aktuelle Entwicklungen aufgrund der vorgezogenen Neuwahlen zum Deutschen Bundestag 2025 konnten bis zu diesem Datum berücksichtigt werden.

1 Siehe hierzu beispielsweise R. Bauböck (Hrsg.), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam, Amsterdam University Press 2006.

fast allen Staaten der Welt an die Staatsangehörigkeit geknüpft wird.² Eine problematische Folge davon ist, dass Personen in dem Staat ihrer Ansässigkeit aufgrund fehlender Staatsangehörigkeit nicht wahlberechtigt sind.³ Eine weitere Folge davon wird aber oft vernachlässigt: Da in den meisten Staaten die Staatsangehörigkeit bei Auswanderung nicht verloren geht⁴ und im Ausland per Abstammungsprinzip an die Nachkommen weitergegeben wird,⁵ bleiben Personen im Staat ihrer Staatsangehörigkeit wahlberechtigt, ohne dort ansässig zu sein. Diese Verknüpfung ist allerdings nicht zwingend. Einige Staaten regeln, dass zusätzlich zur Staatsangehörigkeit auch noch die Ansässigkeit im Staatsgebiet erforderlich ist, um wahlberechtigt zu sein. Dies ist in Deutschland der Fall (dazu sogleich). Weitere Beispiele europäischer Staaten mit derartigen Einschränkungen sind Irland, Dänemark, Malta und Schweden.⁶

Gleichzeitig ist ein weltweiter Trend dahingehend zu beobachten, dass Staaten ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen Wahlrechte zuerkennen. Die Anzahl dieser Staaten hat sich zwischen 1991 und 2011 vervierfacht,⁷ inzwischen sind es über 100.⁸ In manchen Veröffentlichungen wird

2 Nur die wenigsten Staaten regeln dies anders, vgl. A. Wagner, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, Eine Untersuchung der rechtlichen Instrumente politischer Inklusion in Österreich, Deutschland und Schweden, Wien 2022, S. 50 ff.

3 Vgl. zur deutschen Diskussion zum sog. „Ausländerwahlrecht“ K.-F. Gärditz, Der Bürgerstatus im Lichte von Migration und europäischer Integration, in: Repräsentative Demokratie in der Krise?, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 72, Berlin/Boston 2013, S. 49 (93).

4 Nur wenige Staaten entziehen ihren Staatsangehörigen bei Auswanderung die Staatsangehörigkeit, vgl. L. van der Baaren/M. Vink, Modes of acquisition and loss of citizenship around the world Comparative typology and main patterns in 2020, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Research Paper No. RSC 2021/90.

5 Siehe beispielsweise P. Weil, Zugang zur Staatsbürgerschaft. Ein Vergleich von 25 Staatsangehörigkeitsgesetzen, in: C. Conrad/J. Kocka (Hrsg.), Staatsbürgerschaft in Europa. Historische Erfahrungen und aktuelle Debatten, Edition Stiftung Körber, Hamburg 2001, S. 92–111.

6 D. S. Hutcheson/J.-T. Arrighi, “Keeping Pandora’s (ballot) box half-shut”: a comparative inquiry into the institutional limits of external voting in EU Member States, *Democratization*, 22:5, 2015, 884 (891 f.).

7 T. Jaulin, Géographie du vote à distance : l’élection tunisienne de 2011 à l’étranger, *L’Espace Politique*, 23, 2014–2, 1 (2) Fn. 6.

8 D. Caramani/F. Grotz, in: D. Caramani/F. Grotz (Hrsg.), *Voting Rights in the Age of Globalization*, 2016, S. 6.

das Wahlrecht im Ausland lebender Staatsangehöriger bereits als Norm bezeichnet.⁹

Ihr Wahlrecht birgt allerdings Konfliktpotential. Dies zeigen beispielsweise die Diskussionen um die Wahlteilnahme in Deutschland lebender Türkinnen und Türken an den Wahlen in der Türkei oder um das Abstimmungsrecht im Ausland lebender Britinnen und Briten über den Brexit.¹⁰ Es wird insbesondere kritisiert, dass Personen, die nicht in dem Staat leben und von den Konsequenzen der Wahlentscheidung nicht betroffen seien, an der Wahl teilnehmen dürfen. Dieser Kritik möchte der Beitrag nachspüren und die deutsche Rechtslage untersuchen, dabei jedoch Seitenblicke auf andere Staaten werfen.

II. Staatsangehörigkeitsrecht

Bevor sich mit der deutschen Rechtslage zum Wahlrecht auseinandergesetzt werden kann, muss zunächst das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht analysiert werden. Die deutsche Staatsangehörigkeit geht heute nicht bei Fortzug ins Ausland verloren. Sie wird gem. § 4 Abs. 1 StAG im Ausland an die Abkommen weitergegeben. Die Weitergabe erfolgt allerdings seit dem Jahr 2000 nicht mehr automatisch unendlich.¹¹ Gem. § 4 Abs. 4 S. 1 StAG wird die deutsche Staatsangehörigkeit nicht bei Geburt im Ausland erworben, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Die Rechtsfolge kann jedoch verhindert werden, indem innerhalb eines Jahres nach der Geburt des Kindes ein Antrag nach § 36 des Personenstandsgesetzes auf Beurkundung der Geburt im Geburtenregister gestellt wird. Zudem gilt die Regelung gem. § 4 Abs. 4 S. 4 StAG nicht für Einbürgerungen aus dem Ausland nach § 15 StAG, der die erleichterte Einbürgerung von Abkommen im Nationalsozialismus Verfolgter vorsieht. Die Norm ist auch auf im Ausland

9 M. Collyer, Inside out? Directly elected 'special representation' of emigrants in national legislatures and the role of popular sovereignty, *Political Geography* 41 (2014), 64 (65); S. Rhodes/A. Harutyunyan, Extending Citizenship to Emigrants: Democratic Contestation and a New Global Norm, *International Political Science Review*, 31(4) 2010, 470 (488).

10 A. Wallrabenstein, Wahlrecht und Mobilität, *JöR NF* 66 (2018), 431 (432).

11 Hierzu J. Masing, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen 2001.

lebende Personen anwendbar.¹² Es wurde jüngst ein relativ starker Anstieg insbesondere aus Israel verzeichnet.¹³

Auswirkungen auf die Anzahl der im Ausland lebenden Deutschen sind außerdem durch das neue Staatsangehörigkeitsrecht von 2024 zu erwarten, das vermehrt die doppelte Staatsangehörigkeit erlaubt. § 25 StAG, gemäß dem die deutsche Staatsangehörigkeit bei Annahme einer weiteren Staatsangehörigkeit im Ausland nur im Ausnahmefall behalten werden konnte, wurde gestrichen. Perspektivisch ist daher damit zu rechnen, dass es mehr im Ausland lebende deutsche Staatsangehörige geben wird.

III. Zahlen und Statistiken zu den im Ausland lebenden Deutschen

Wie viele Deutsche im Ausland leben, weiß niemand genau, da darüber keine Statistiken erfasst werden. Oft zitiert wird die Zahl von 1,14 Millionen Deutschen, die 2010 im EU-Ausland lebten,¹⁴ sowie die Zahl von 3,4 Millionen in Deutschland geborenen Personen (nicht deutschen Staatsangehörigen) ab 15 Jahren, die 2010/2011 in anderen OECD-Staaten lebten.¹⁵ In anderen Quellen liest man Zahlen von bis zu 4,3 Millionen weltweit im Ausland lebenden deutschen Staatsangehörigen.¹⁶ Sicher bekannt ist lediglich die Anzahl der Personen, die sich in das Wählerverzeichnis eintragen lassen. Eine solche Eintragung ist für im Ausland lebende, nicht im Inland gemeldete Deutsche zwingende Voraussetzung für eine Wahlteilnahme.¹⁷ Eingetragen wurden für die Bundestagswahlen 2021 knapp 129.000 Personen.¹⁸ Im Vergleich zu den 3–4 Millionen Deutschen, die angeblich im Ausland leben, ist diese Zahl sehr gering. Wenn in Veröffentlichungen

12 K. Hailbronner, in: K. Hailbronner/M. Kau/T. Gnatzy/F. Weber (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Auflage 2022, § 15 Rn. 5.

13 J. Sternberg, Immer mehr Israelis wollen deutsche Staatsbürger werden, Redaktionsnetzwerk Deutschland vom 27.05.2024, abrufbar unter <https://tlp.de/7gv3c>.

14 Diese Zahl zitiert auch das BVerfG, vgl. BVerfGE 132, 39 (43).

15 OECD, Talente im Ausland: Ein Bericht über deutsche Auswanderer, Paris 2015, S. 20.

16 R. Müller-Török, Wie die Verwaltung Auslandsdeutsche als „Bürger zweiter Klasse“ behandelt, Verwaltung der Zukunft vom 28.02.2024, abrufbar unter <https://tlp.de/hd5xw>.

17 Diese Personen werden im Folgenden als „Auslandsdeutsche“ bezeichnet.

18 Vgl. die Zahlen der Bundeswahlleiterin, abrufbar unter <https://tlp.de/qwivh>.

teilweise geschrieben wird, es würden sich schätzungsweise nur 3,5 %¹⁹ der Auslandsdeutschen in das Wählerverzeichnis eintragen lassen oder ihre Wahlbeteiligung liege bei nur 2 %²⁰ entspricht dies aber wohl nicht der Realität. Denn viele Deutsche bleiben unerlaubterweise in Deutschland gemeldet. Nach § 17 Abs. 2 Bundesmeldegesetz muss sich, wer auszieht und keine neue Wohnung in Deutschland bezieht, innerhalb von zwei Wochen nach dem Auszug abmelden. Ein „Auszug“ im Sinne des Gesetzes liegt gemäß 17.2.2 der Verwaltungsvorschrift zum Bundesmeldegesetz vor, wenn die voraussichtliche Abwesenheit länger als ein Jahr ist. Gründe, sich trotzdem nicht abzumelden, sind beispielsweise die Vereinfachung von Behördenvorgängen oder Ansprüche auf Sozialleistungen.²¹ Die weiterhin in Deutschland gemeldeten Personen müssen sich nicht in das Wählerverzeichnis eintragen lassen, werden aber in die geschätzten 3–4 Millionen Personen eingerechnet. Tatsächlich dürften also etwas mehr im Ausland lebende Personen als angenommen an den Wahlen teilnehmen, was allerdings nichts an einer insgesamt vergleichsweise geringen Wahlbeteiligung ändert.

IV. Wahlrecht

1. Aktuelle Rechtslage

Deutschland knüpft das Wahlrecht²² im Grundsatz in § 12 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG an den Wohnsitz, sieht aber Ausnahmen vor. Somit ist nur ein Teil der Auslandsdeutschen wahlberechtigt. Dies stellt eine Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, dar.

§ 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG sieht heute zwei Ausnahmen vor, durch die trotz Auslandswohnsitz ein Wahlrecht vorliegt: nach Nr. 1, wer nach Vollendung

19 *J. Mohamed*, Bundeswahlrecht für Auslandsdeutsche – Rechtspraktische und rechtspolitische Überlegungen, DÖV 2017, 890 (897).

20 *M. Martini et al.*, Die Wahlmüdigkeit der Auslandsdeutschen – ein Opfer bürokratischer Hürden? VerwArch 113 (2022), 142 (143).

21 Im Internet tauschen sich Auswanderer über die Vor- und Nachteile der Abmeldung aus. Das Statistische Bundesamt weist auf statistische Schwierigkeiten hin, die daraus resultieren, dass sich nicht alle im Ausland lebenden Deutschen abmelden, abrufbar unter <https://t1p.de/nljqe>.

22 Der Beitrag beschränkt sich aus Platzgründen auf das aktive Wahlrecht bei Bundestagswahlen.

des vierzehnten Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in der BRD eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten hat und wenn dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt; nach Nr. 2, wer aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der BRD erworben hat und von ihnen betroffen ist. Auf die historische Entwicklung des Wahlrechts der Auslandsdeutschen kann hier nicht vertieft eingegangen werden.²³ Zu betonen ist jedoch, dass es seit dem Zweiten Weltkrieg immer Sesshaftigkeitserfordernisse im deutschen Wahlrecht gab, die in mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im Ergebnis immer für verfassungsrechtlich zulässig gehalten wurden.

2. Die Entscheidung des BVerfG von 2012

Wie hat das Gericht in der letzten Senatsentscheidung 2012²⁴ die Zulässigkeit des Ausschlusses der Auslandsdeutschen vom Wahlrecht begründet? Maßgeblicher Gesichtspunkt war die Kommunikationsfunktion der Wahl: „Demokratie setzt (...) freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus (...). Dies gilt nicht nur für den Wahlakt selbst (...). Als gleichermaßen wichtig für die Legitimität demokratischer Ordnung erweist sich der beständige Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften. (...) Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.“²⁵ Dass dies der Gesetzgeber bei den Auslandsdeutschen annehme, sei nicht zu beanstanden.²⁶ Ob auch aus anderen Gründen, insbesondere der geringeren Betroffenheit von staatlichen Hoheitsakten, ein Ausschluss der Auslandsdeutschen vom

23 Hierzu ausführlich: *M. Breuer*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, Berlin 2001; *F. Larsen*, Die Bindung der Wahlberechtigung an den Wohnsitz im Inland, Eine verfassungsrechtliche und verfassungsgeschichtliche Kritik, Berlin 2021.

24 BVerfGE 132, 39–71.

25 BVerfGE 132, 39 (50 f.).

26 BVerfGE 132, 39 (53 f.).

Wahlrecht gerechtfertigt werden könnte, wurde in der Entscheidung explizit offengelassen.²⁷

Zwar erklärte das Gericht die damalige Fassung des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG letztlich für verfassungswidrig. Dies geschah aber nicht, weil das BVerfG die Sesshaftigkeitserfordernisse insgesamt abgelehnt hätte, sondern aus Gleichheitsgründen.²⁸ Die damalige Rechtslage sah vor, dass alle Auslandsdeutschen wahlberechtigt waren, die jemals für mindestens drei Monate ununterbrochen in Deutschland gelebt hatten. Das BVerfG sah darin eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung, da Personen wahlberechtigt waren, die nach Gesetzesintention ausgeschlossen sein sollten, wohingegen Personen, die die nach der Gesetzesintention erforderlichen Voraussetzungen erfüllten, von der Wahl ausgeschlossen wurden.²⁹

Die Grundentscheidung, das Wahlrecht an den Wohnsitz zu knüpfen, wurde aber aufrechterhalten und bekräftigt.³⁰ Dass das BVerfG die damalige Norm zum Wahlrecht der Auslandsdeutschen für verfassungswidrig erklärte, statt einer Unvereinbarkeitserklärung mit Verpflichtung des Gesetzgebers zur Neuregelung innerhalb einer bestimmten Frist, wird teils dahingehend verstanden, dass das Gericht sogar einen vollständigen Ausschluss der Auslandsdeutschen vom Wahlrecht für verfassungsgemäß halten würde.³¹ Zudem zeigte das BVerfG auf, wie eine verfassungskonforme Regelung aussehen könnte. Diese wurde 2013 vom Gesetzgeber nahezu identisch umgesetzt³² und ist im Ergebnis tendenziell strenger als diejenige zuvor.³³

27 BVerfGE 132, 39 (52).

28 H.-D. Horn, Demokratie und Staatsgebiet: Die Bedeutung des Wohnsitzes für das Wahlrecht, in: G. H. Gornig/H.-D. Horn/D. Murswiek (Hrsg.), Nationales Wahlrecht und internationale Freizügigkeit, Berlin 2015, S. 55 (74).

29 BVerfGE 132, 39 (51 ff.); M. Morlok/A. Bäcker, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, MIP 2013, 5 (7).

30 Horn, Demokratie und Staatsgebiet (Fn. 28), S. 74.

31 Horn, Demokratie und Staatsgebiet (Fn. 28), S. 74; Morlok/Bäcker, Beteiligung (Fn. 29), 9; siehe zu diesem Aspekt insgesamt V. Heydt, Die Nichtigkeit des § 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG (Wahlrecht der Deutschen im Ausland) – Konsequenzen der weiten Tenorierung im BVerfG-Beschluss vom 4.7.2012, DÖV 2012, 974–976. A.A. K. Pabel, Das Wahlrecht von Auslandsösterreichern, in: D. Ennöckl/N. Raschauer/E. Schulev-Steindl/W. Wessely (Hrsg.), Festschrift für Bernhard Raschauer zum 65. Geburtstag, Wien 2013, S. 421 (432).

32 T. Felten, Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche, DÖV 2013, 466 (469); Horn, Demokratie und Staatsgebiet (Fn. 28), S. 81.

33 Kritisch dazu: Sondervotum G. Lübke-Wolff, BVerfGE 132, 39 (68).

3. Die Kritik in Sondervotum und Literatur

Die Entscheidung wurde in einem Sondervotum der Richterin *Lübbe-Wolff*³⁴ sowie in der Literatur kritisiert. Oftmals wird das Kriterium der Kommunikationsfunktion der Wahl für nicht überzeugend gehalten.³⁵ Aufgrund der modernen Medien könne man bestens auch aus dem Ausland an dem vom BVerfG geforderten Kommunikationsvorgang teilnehmen.³⁶ So enig man sich in dieser Kritik ist, die daraus gezogenen Konsequenzen sind unterschiedlich. Zum Teil werden Sesshaftigkeitserfordernisse insgesamt für überholt gehalten.³⁷ Die Welt sei globalisiert und von Migrationsbewegungen geprägt, das Wahlrecht dürfe daher nicht an den Grenzen eines Staates Halt machen.³⁸ Zudem dürfe die Allgemeinheit der Wahl als verfassungsrechtlich hohes Gut nur durch zwingende Gründe verkürzt werden, wofür der fehlende Wohnsitz in Deutschland nicht ausreiche.³⁹ Das Sondervotum und andere Teile der Literatur halten lediglich die Begründung des Gerichts für nicht überzeugend, Einschränkungen des Wahlrechts der Auslandsdeutschen aber aufgrund des Demokratieprinzips für geboten.⁴⁰

An der Neuregelung des Wahlrechts, die nahezu vollständig auf den Vorgaben des BVerfG beruht, wird zudem kritisiert, dass § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG für erhebliche Rechtsunsicherheit Sorge (dazu sogleich).

34 BVerfGE 132, 39 (60 ff.).

35 *Pabel*, Auslandsösterreicher (Fn. 31), S. 433.

36 Siehe dazu u.A. *Felten*, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 474; *Germelmann*, Das Wahlrecht von Auslandsdeutschen im Lichte globaler Kommunikations- und Aufenthaltsgewohnheiten, JURA 2014, 310 (319); *Larsen*, Kritik (Fn. 23), S. 165 ff.; *Morlok/Bäcker*, Beteiligung (Fn. 29), 12.

37 *Germelmann*, Kommunikations- und Aufenthaltsgewohnheiten (Fn. 36), 321; *Morlok/Bäcker*, Beteiligung (Fn. 29), 12; *U. Sacksofsky*, Wer darf eigentlich wählen? Wahlberechtigung in den USA und Deutschland, in: M. Bäuerle/P. Dann/A. Wallraabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven – Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen 2013, S. 313 (326).

38 *Pabel*, Auslandsösterreicher (Fn. 31), S. 437; *U. Sacksofsky*, Innenausschuss Wortprotokoll 89. Sitzung, Protokoll Nr. 17/89, S. 67 f.

39 So im Ergebnis *Larsen*, Kritik (Fn. 23), S. 381 ff.; ähnlich bereits *Breuer*, Anforderungen (Fn. 23), S. 263 f.

40 Im Sondervotum als „Verantwortungszusammenhang“ beschrieben, BVerfGE 132, 39 (66), zustimmend *H.-H. Trute*, in: J.-A. Kämmerer/M. Kotzur (Hrsg.), von Münch/Kunig Grundgesetz, 7. Auflage 2021, § 38 Rn. 37; *Felten*, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 473 ff. argumentiert mit der „Effektivität der Staatsangehörigkeit“.

4. Kritische Würdigung

Ist die Kritik aus der Literatur an der Entscheidung des BVerfG und deren Umsetzung durch den Gesetzgeber berechtigt? Dafür soll zunächst § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWahlG und sodann Nr. 2 vertieft untersucht werden.

a) § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWahlG

Es ist der Kritik darin zuzustimmen, dass die Kommunikationsfunktion der Wahl als Begründung in Zeiten der modernen Medien nicht mehr überzeugend ist. Wer möchte, kann sich weiterhin bestens über Deutschland informieren und über die Medien an dem Kommunikationsvorgang, den das BVerfG in einer Demokratie für erforderlich hält, teilnehmen. Dies gilt auch für eine lange Dauer. Eine einmal erlangte Vertrautheit kann durch die Medien also aufrechterhalten werden.

Braucht es aber eines Aufenthalts von gewisser Mindestdauer in Deutschland, um diese Vertrautheit ein erstes Mal aufzubauen? Die alte Gesetzeslage sah dafür drei Monate vor. Das BVerfG hält diese Annahme des Gesetzgebers für „nachvollziehbar“;⁴¹ auch in der heutigen Gesetzeslage findet sich daher diese Mindestdauer (s.o.). Was in dieser Zeit passieren soll, bleibt jedoch schleierhaft. Was meint „Vertrautheit“, welche „Vertrautheit“ genau soll in drei Monaten entstehen?⁴² Geht es darum, einmal zu sehen, wie es in dem Staat aussieht, wie es dort „wirklich ist“? Das BVerfG scheint dies anders zu verstehen, es hält die drei Monate für „ohnehin eher knapp bemessen“.⁴³ Dadurch wird jedoch nicht klarer, was das BVerfG darunter verstehen will. Dies zeigt: Die Kommunikationsfunktion der Wahl als Begründung für den Ausschluss der Auslandsdeutschen vom Wahlrecht ist abzulehnen.

Dabei steht eine andere, überzeugende Begründung bereit: Mit dem Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG, lässt sich ein Ausschluss jedenfalls eines Teils der Auslandsdeutschen vom Wahlrecht rechtfertigen.⁴⁴ Demokratie setzt eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Herr-

41 BVerfGE 132, 39 (54).

42 Kritisch auch *Felten*, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 474.

43 BVerfGE 132, 39 (54).

44 Sondervotum G. Lübbe-Wolff, BVerfGE 132, 39 (66 f.); ähnlich *Felten*, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 473 ff.

schen und Beherrschten voraus.⁴⁵ Dies kann, obwohl sich die genaue Ausgestaltung dessen, was unter Demokratie zu verstehen ist, stark unterscheidet,⁴⁶ als anerkannt bezeichnet werden.⁴⁷ Die geringere Betroffenheit von staatlichen Hoheitsakten ist daher ein legitimes Kriterium für den (teilweisen) Ausschluss vom Wahlrecht im Ausland lebender Deutscher.⁴⁸ Dies gilt gerade vor dem Hintergrund des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, das eine Weitergabe der Staatsangehörigkeit im Ausland ermöglicht (s.o.). Wird die Staatsangehörigkeit zur „leeren Hülse“,⁴⁹ kann sie ein Wahlrecht nicht mehr begründen.

Diese Begründung der Rechtfertigung hätte auch für das BVerfG eigentlich nicht fern gelegen. In der Entscheidung zum Ausländerwahlrecht, also der gerade umgekehrten Frage, von 1990 heißt es: „(...) die Vorstellung, es entspreche der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen (...)“ sei „(...) im Ausgangspunkt zutreffend (...)“.⁵⁰ In der Entscheidung von 1990 wird dann allerdings argumentiert, dies könne das Junktum zwischen Staatsangehörigkeit und Wahlrecht nicht auflösen, der grundgesetzliche Begriff des Staatsvolks stehe dem entgegen.⁵¹

45 H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl. 1929, abgedruckt in: M. Jestaedt/O. Lepsius (Hrsg.), *Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie*, Tübingen 2006, S. 149 (162).

46 Y. Vilain, § 3 Verfassungsprinzipien, in: N. Marsch/Y. Vilain/M. Wendel (Hrsg.), *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht – Ein Rechtsvergleich*, Berlin Heidelberg 2015, Rn. 54.

47 Ebd.

48 Felten, *Verfassungswidrigkeit* (Fn. 32), 473 ff.; J. Henkel, *Wahlrecht für Deutsche im Ausland*, in: AöR 99 (1974), 1 (8); Sondervotum G. Lübke-Wolff, BVerfGE 132, 39 (66); J. Menzel, *Internationales Öffentliches Recht*, Tübingen 2011, S. 426; T. Spies, *Die Schranken des allgemeinen Wahlrechts in Deutschland*, München 1979, S. 62; Trute (Fn. 40), § 38 Rn. 37; auch der EGMR nutzt die Betroffenheitsargumentation, wenn er in einem Ausschluss der im Ausland lebenden Staatsangehörigen vom Wahlrecht keine Konventionsverletzung sieht, vgl. EGMR (GK), Sitaropoulos u. Giakoumopoulos gegen Griechenland, 42202/07 vom 15.03.2012, § 69 m.w.N. A.A. hingegen Breuer, *Anforderungen* (Fn. 23), S. 170 ff.; Germelmann, *Kommunikations- und Aufenthaltsgewohnheiten* (Fn. 36), 312; Horn, *Demokratie und Staatsgebiet* (Fn. 28), S. 65, 90; Larsen, *Kritik* (Fn. 23), S. 177 ff.

49 Felten, *Verfassungswidrigkeit* (Fn. 32), 475.

50 BVerfGE 83, 37 (52).

51 Ebd.

Warum nutzt das BVerfG die gerade zitierte Argumentation nicht für das Auslandsdeutschenwahlrecht? Manche wollen in dem Urteil von 1990 eine allgemeine Ablehnung der Betroffenheitsargumentation sehen, da das BVerfG trotz der Betroffenheit von staatlichen Hoheitsakten das Ausländerwahlrecht für verfassungswidrig hält,⁵² und sehen den Gesetzgeber im Ergebnis auch hinsichtlich der Auslandsdeutschen auf das Staatsangehörigkeitsrecht verwiesen.⁵³ Dies überzeugt nicht. Das BVerfG hat bestätigt, dass eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Rechte und den dauerhaft einer staatlichen Herrschaft Unterworfenen der demokratischen Idee entspreche. Es ist der Staatsvolkbegriff, der der Einräumung des Wahlrechts für Nichtdeutsche entgegensteht (s.o.), mit diesem gibt es bei den Auslandsdeutschen aber kein Problem. Zudem hält das BVerfG den (teilweisen) Ausschluss der Auslandsdeutschen wie gezeigt in ständiger Rechtsprechung aus anderen Gründen für zulässig und verweist den Gesetzgeber gerade nicht auf das Staatsangehörigkeitsrecht.

Mit der geringeren Betroffenheit für einen teilweisen Ausschluss der Auslandsdeutschen vom Wahlrecht zu argumentieren, bedeutet nicht zwingend, im Umkehrschluss ein Wahlrecht für Ausländer in Deutschland zu fordern. Es wird jedoch teils ein enger Zusammenhang zwischen beidem gesehen.⁵⁴ Dass das BVerfG die geringe Betroffenheit der Auslandsdeutschen bei seiner Entscheidung nicht als Argument nutzte, liegt daher wohl daran, dass man es vermeiden wollte, die Diskussionen um das Ausländerwahlrecht erneut anzufachen.⁵⁵ Das BVerfG hat sich daher für eine andere Begründung entschieden, die schon früher nicht überzeugte (bereits 2008 hatte der Gesetzgeber noch strengere Wahlrechtseinschränkungen mit Verweis auf die Entwicklung der Kommunikationsmöglichkeiten aufgegeben⁵⁶).

Folgt man dagegen der Argumentation über die geringere Betroffenheit, ist damit aber noch nicht gesagt, was daraus für das Wahlrecht der Auslandsdeutschen folgt. So könnte man argumentieren, dass auch sie von

52 Breuer, Anforderungen (Fn. 23), S. 171 f.; vgl. dazu auch Sondervotum G. Lübbe-Wolff, BVerfGE 132, 39 (71) sowie M. Steinbeis, Karlsruhe hat noch einen für den Wahlrechts-Gesetzgeber, Verfassungsblog: On Matters Constitutional vom 07.08.2012, abrufbar unter <https://tlp.de/eu29w>.

53 Larsen, Kritik (Fn. 23), S. 203 f.

54 Horn, Demokratie und Staatsgebiet (Fn. 28), S. 79 f., 87; Larsen, Kritik (Fn. 23), S. 180.

55 Hierzu Wallrabenstein, Mobilität (Fn. 10), 448.

56 BT-Drucks. 16/7461, S. 16, dazu auch Larsen, Kritik (Fn. 23), S. 212 ff.

deutscher Gesetzgebung betroffen sind.⁵⁷ Dass in vielen Rechtsbereichen die Ansässigkeit und nicht die Staatsangehörigkeit entscheidend ist, wurde allerdings umfassend nachgezeichnet.⁵⁸ Dabei ist klarzustellen, dass es nicht darum gehen kann, überhaupt nicht mehr deutschen Rechtsnormen zu unterliegen. Die meisten, auch dauerhaft, im Ausland lebenden Deutschen werden noch irgendeine Verbindung zu Deutschland haben, beispielsweise Verwandte, sodass das deutsche Steuerrecht durch das Erbrecht für sie relevant werden könnte.⁵⁹ Es geht vielmehr darum, dass jemand, der dauerhaft im Ausland lebt, nicht mehr der Hoheitsgewalt des Staates seiner Staatsangehörigkeit unterliegt und nur noch wenig von dessen Gesetzen betroffen ist.⁶⁰ Zudem werden kaum Pflichten allein an die Staatsangehörigkeit geknüpft.⁶¹ Um beim Beispiel des Steuerrechts zu bleiben: Im Ertragssteuerrecht ist bei natürlichen Personen die Ansässigkeit, nicht die Staatsangehörigkeit, maßgeblich.⁶²

Damit ist aber noch nicht geklärt, wann genau der Ausschluss vom Wahlrecht greifen sollte, um verfassungsrechtlich gerechtfertigt zu sein. Denkbar wäre, sobald sich jemand im Ausland befindet. Um Urlaubsreisen auszuschließen, könnte an das Jahreskriterium aus dem Melderecht (s.o.) angeknüpft werden. Wenn Personen aber nur für wenige Jahre im Ausland sind und zeitnah zurückkehren, werden sie bald darauf wieder betroffen sein. Sie von Wahlen auszuschließen, deren Folgen sie mittragen müssen, würde der demokratischen Idee widersprechen. Überzeugender ist es daher, auf die Rückkehrabsicht abzustellen.⁶³ Denkbar wäre eine Regelung

57 So wohl *Sacksofsky*, Wahlberechtigung (Fn. 37), S. 326, die meint, diese Betroffenheit nehme durch die Globalisierung zu, dies aber nicht weiter begründet.

58 Siehe nur *Gärditz*, Bürgerstatus (Fn. 3) S. 49 (93) m.w.N.

59 Vertiefend *V. Schönwetter*, Wohnsitzverlagerung nach Österreich und in die Schweiz, Eine Analyse aus erbschaft- und einkommensteuerlicher Sicht, Wiesbaden 2009, S. 33 ff.

60 Dies ist im Grundsatz allgemein anerkannt, statt aller *Menzel*, Internationales Öffentliches Recht (Fn. 48), S. 426: „(...) naturgemäß nur eingeschränkt betroffen (...)“.

61 *Wagner*, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht (Fn. 2), S. 148 ff.

62 Einführend hierzu: *S. Lampart/L. Marquardsen*, Internationales Steuerrecht, Einführung und ausgewählte Problemfelder, JuS 2018, 198; siehe auch *Gärditz*, Bürgerstatus (Fn. 3), S. 49 (93) m.w.N. Bekannte Ausnahme sind die USA, die ihre Staatsangehörigen weltweit besteuern, vgl. *P. R. Organ*, Citizenship and taxes, International Tax and Public Finance, 31 (2024), 404 (405).

63 Auch *Breuer*, Anforderungen (Fn. 23) sieht darin das entscheidende Kriterium (S. 239), spricht sich im Ergebnis aber gegen eine daran anknüpfende Regelung aus (S. 249); ähnlich *Henkel*, Wahlrecht (Fn. 48), 25 ff.; jeweils als Kriterium angesprochen bei Sondervotum *G. Lübke-Wolff*, BVerfGE 132, 39 (67); *Pabel*, Auslandsösterreich-

wie in Dänemark, wonach ein Wahlrecht besteht, wenn nachgewiesen werden kann, dass innerhalb der nächsten zwei Jahre mit einer Rückkehr zu rechnen ist.⁶⁴ Es ist für den deutschen Gesetzgeber aber keineswegs erforderlich, alle Auslandsdeutschen danach zu fragen, ob und wann sie eine Rückkehr planen. Er darf, vom BVerfG bestätigt, im Wahlrecht typisierende Regelungen treffen.⁶⁵

Der Gesetzgeber darf somit festlegen, wann typischerweise nicht mehr mit einer Rückkehr nach Deutschland zu rechnen ist.⁶⁶ Dabei ist dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zuzuerkennen. Die aktuelle Rechtslage, die den Verlust des Wahlrechts nach 25 Jahren im Ausland vorsieht, erscheint dabei, wenngleich anders begründet, als überzeugendes Kriterium. Der dreimonatige Mindestaufenthalt nach dem 14. Lebensjahr ist dagegen als Kriterium nicht entscheidend.⁶⁷ Eine Regelung, die das Wahlrecht ausschließt, wenn jemand in den letzten 25 Jahren nicht in Deutschland gelebt hat, schließt Personen aus, die noch nie oder lange nicht in Deutschland gelebt haben und bei denen daher nicht mehr mit einer Rückkehr zu rechnen ist. Freilich steht es dem Gesetzgeber frei, beides zu kumulieren.

Im Ergebnis ist somit die aktuelle Regelung des § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWahlG überzeugend, wenngleich das BVerfG und der Gesetzgeber sie anders begründen als die hier vertretene Auffassung.

cher (Fn. 31), S. 422; *Wallrabenstein*, Mobilität (Fn. 10), 448. Das Abstellen auf die Rückkehrabsicht hat den Vorteil, dass es „zukunftsgerichtet“ ist, vgl. zu diesem Aspekt *Horn*, Demokratie und Staatsgebiet (Fn. 28), S. 79; sowie *Larsen*, Kritik (Fn. 23), S. 179.

64 *E. Ersbøll*, EUDO Citizenship Observatory Access to Electoral Rights Denmark, 2013, S. 7. Eine etwas vergleichbare Regelung sieht Irland vor, dort geht das Wahlrecht nicht verloren, wenn dargelegt wird, dass innerhalb von 18 Monaten nach Irland zurückgekehrt werden wird, vgl. Electoral Act 1992, Section 11 (3).

65 BVerfGE 132, 39 (49); kritisch *Sacksofsky*, Wahlberechtigung (Fn. 37), S. 325 f.

66 Eine Gegenposition würde argumentieren, dass das Rückkehrrecht der Staatsangehörigkeit inhärent ist und eine Rückkehrabsicht daher immer „typisch“. Dann müsste man allen Staatsangehörigen Wahlrecht zuerkennen. So im Ergebnis *U. Sacksofsky*, Innenausschuss Wortprotokoll 89. Sitzung, Protokoll Nr. 17/89, S. 77 f.

67 *Anders Felten*, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 475 f., der zwar auch auf mit der Betroffenheit argumentiert, aber stärker auf eine „Bindung an den Heimatstaat“ abstellt und für den der frühere Aufenthalt entscheidender ist.

b) § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG

§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG, wonach auch wahlberechtigt ist, wer aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben hat und von ihnen betroffen ist, ist hingegen problematisch. Auch diese Vorschrift wurde vom Gesetzgeber identisch vom BVerfG übernommen.⁶⁸ Sie versucht, der Verschiedenheit der Lebenslagen der Auslandsdeutschen⁶⁹ durch eine Einzelfallregelung gerecht zu werden, gerät aber zu unbestimmt. Die Hinweise der Bundeswahlleiterin⁷⁰ sorgen für Verwirrung statt Klarheit. Besonders seltsam ist es, dass die Teilnahme an Treffen einer Landsmannschaft oder auch schon die regelmäßige Teilnahme an Wahlen aus dem Ausland für ein Wahlrecht ausreichend sein sollen.⁷¹ Eine vereinheitlichende Rechtsprechung gibt es nicht, Rechtsschutz ist ohnehin nahezu unmöglich.⁷² Die hohe Ablehnung an Anträgen⁷³ scheint zwar dagegen zu sprechen, dass die Wahlrechtsbehörden die Anforderungen allzu großzügig auslegen. Wen genau die Ablehnungen treffen, bleibt aber unklar. Insofern kann sich nur der verbreiteten, wenngleich nicht einstimmigen, Kritik in der Literatur⁷⁴ angeschlossen werden: Die Regelung ist zu unbestimmt und keine sinnvolle Lösung für das Wahlrecht der Auslandsdeutschen.

68 „(...) wohl in relativer Ratlosigkeit in Hinblick auf eine Alternative (...)“ *Felten*, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 471.

69 Vgl. dazu Sondervotum *G. Lübke-Wolff*, BVerfGE 132, 39 (67).

70 Abrufbar unter <https://t1p.de/padq7>.

71 Kritisch auch das Sondervotum *G. Lübke-Wolff*, die Wahlrechtsbehörden müssten sich damit auseinandersetzen, ob „(...) Bedeutung und Häufigkeit der Karnevalsvereinsitzungen (...)“ für ein Wahlrecht ausreichen, vgl. BVerfGE 132, 39 (69).

72 Die Bundeswahlordnung sieht nur ein behördliches Beschwerdeverfahren vor, ansonsten gibt es lediglich das nachgelagerte Wahlprüfungsverfahren. Vertiefend: *Felten*, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 472; vgl. auch *Horn*, Demokratie und Staatsgebiet (Fn. 28), S. 89 f.

73 Rund 500 abgelehnte Anträge nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG bei 2155 Eintragungen nach dieser Vorschrift bei der Bundestagswahl 2013, vgl. BT-Drucks. 18/386, S. 2.

74 *Felten*, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 471 f.; *Horn*, Demokratie und Staatsgebiet (Fn. 28), S. 88 ff.; *Larsen*, Kritik (Fn. 23), S. 216 ff.; kritisch auch *H. Meyer*, Stellungnahme, Ausschuss-Drucks. 17(4) 634 D, S. 2; *U. Sacksofsky*, Stellungnahme, Ausschuss-Drucks. 17(4) 634 B, S. 6. A.A. allerdings die meisten der angehörten Sachverständigen, vgl. *B. Grzeszick*, Stellungnahme, Ausschuss-Drucks. 17(4) 634 E; *H. Lang*, Stellungnahme, Ausschuss-Drucks. 17(4) 634 F, S. 16; *G. Strohmeier*, Stellungnahme, Ausschuss-Drucks. 17(4) 634 H, S. 22. Kritisch, wenngleich die verfassungsrechtlichen Grenzen des Bestimmtheitsgebotes als noch nicht überschritten ansehend: *Germel-*

Ob man sie braucht, erscheint zudem fraglich. Ein Problem könnten Grenzpendlerinnen und Grenzpendler darstellen. Die Grenzpendlerin, die seit über 25 Jahren nicht mehr in Deutschland lebt, aber täglich zur Arbeit pendelt, hat nämlich möglicherweise zwar keine Rückkehrabsicht, ist aber in jedem Fall von deutscher Gesetzgebung betroffen.⁷⁵ Braucht es daher eine Sonderregelung zumindest für diese Gruppe? Man kommt jedoch schnell in Schwierigkeiten, Differenzierungen zu begründen: Soll es auf den Schwerpunkt der Ausübung der Tätigkeit in Deutschland ankommen? Heute arbeiten jedoch viele Menschen zeitweise im Home-Office, sodass man auch auf den deutschen Arbeitgeber abstellen könnte. Aber wie unterscheidet sich dies von einer Person, die vollständig im Ausland bei einem deutschen Arbeitgeber arbeitet? Den „klassischen“ Grenzpendler, bzw. die „klassische“ Grenzpendlerin, gibt es heute nur noch bedingt, weshalb es überzeugender ist, keine Sonderregelung zu schaffen.⁷⁶ Dies gilt insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit.⁷⁷

V. Wahlteilnahme

Nur ein kurzer Blick soll auf Fragen der Wahlteilnahme geworfen werden. Zu unterstreichen ist, dass, wer wahlberechtigt ist, auch effektiv an der Wahl teilnehmen können muss. Hürden müssen, so gut es geht, abgebaut werden. Dass die Wahlteilnahme nicht zu vernachlässigen ist, zeigt ein Blick auf Taiwan oder Indien.⁷⁸ Sie erlauben ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen zwar theoretisch zu wählen, die Wahlteilnahme ist aber nur im Inland in Person im Wahllokal möglich. So wird das Wahlrecht in der Praxis nahezu wertlos.

mann, Kommunikations- und Aufenthaltsgewohnheiten (Fn. 36), 322; Mohamed, Überlegungen (Fn. 19), 893.

75 Hierzu auch G. Lübke, Überlegungen zur Erweiterung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche, insbesondere Grenzpendler, ZParl 1977, 439 (446).

76 Im Ergebnis ähnlich: Felten, Verfassungswidrigkeit (Fn. 32), 473.

77 Gewisse Härten in Einzelfällen sind unvermeidlich und müssen hingenommen werden, so auch bereits W. Schreiber, Wahlrecht der „Auslandsdeutschen“ zum Deutschen Bundestag – ein ungelöstes Problem, Verwaltungsrundschau 1980, 241 (244); ähnlich Henkel, Wahlrecht (Fn. 48), 27.

78 Vgl. zu Taiwan C. Dieckmann, Welchen Aufwand Taiwan-Expats für ihre Stimmabgabe betreiben müssen, Der Spiegel vom 11.01.2024, abrufbar unter <https://tlp.de/g0alf>. Vgl. zu Indien die Hinweise der indischen Botschaft in Ottawa, abrufbar unter <https://tlp.de/m6dld>.

In Deutschland ist dies anders, die Wahlteilnahme ist für Auslandsdeutsche per Briefwahl möglich. Weil die Behörden von den nicht mehr in Deutschland gemeldeten Personen keine aktuellen Adressen vorliegen haben, muss zunächst vor jeder Wahl erneut ein persönlich und handschriftlich unterzeichneter Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gestellt werden. Die Bundeswahlleiterin stellt dafür Vordrucke zur Verfügung (vgl. § 88 Abs. 3 BWO). Bei einem Antrag aufgrund einer Wahlberechtigung nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWahlG darf dieser seit einer Änderung der Bundeswahlordnung im September 2024 auch elektronisch übermittelt werden (vgl. § 18 Abs. 1, Abs. 4 S. 2 BWO). Wer geltend macht, aufgrund von § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BWahlG wahlberechtigt zu sein, muss den Antrag dagegen zwingend postalisch übermitteln, inklusive einer eidesstattlichen Erklärung über die Wahlberechtigung (vgl. § 18 Abs. 1, Abs. 5 BWO).⁷⁹ In diesem Schritt wird auch geprüft, ob die Antragsstellenden tatsächlich wahlberechtigt sind. Zuständig ist im Normalfall die Gemeinde der letzten Meldeadresse in Deutschland.⁸⁰ Ist diese Hürde genommen, werden die Briefwahlunterlagen ins Ausland versandt. Die Wahlzettel können erst nach endgültiger Zulassung der Wahlvorschläge am 52. Tag vor der Wahl und anschließendem Druck versandt werden⁸¹ und müssen rechtzeitig (bis 18:00 Uhr am Wahltag) wieder bei der zuständigen Gemeindebehörde eingehen. Die zunächst ausreichend wirkende Frist führt in der Praxis aber dazu, dass aus Staaten ohne zuverlässiges Postsystem eine Wahlteilnahme vielfach nicht möglich ist. In Petitionen weisen einige der Auslandsdeutschen auf die Probleme hin.⁸² Zwar bieten viele Botschaften und Konsulate

79 Hierzu ausführlich: *Martini et al.*, Wahlmüdigkeit (Fn. 20), 154 ff.

80 Vgl. § 17 Abs. 2 Nr. 5 Bundeswahlordnung.

81 *Mohamed*, Überlegungen (Fn. 19), 891.

82 Siehe z.B. Petition 68402 „Verbesserung der Wahlbedingungen für im Ausland lebende deutsche Staatsangehörige“ vom 09.11.2016 oder Petition 96111 „Änderung des BWahlG (Einbeziehung der Auslandsvertretungen zur Wahrnehmung des Wahlrechts)“ vom 14.06.2019. Siehe aber auch BT-Drucks. 17/1883, S. 7, wonach der Bundeswahlleiter nur in fünf bis zehn Fällen pro Wahl Beschwerden darüber erhalte, dass in das Ausland verschickte Briefwahlunterlagen erst nach der Wahl oder überhaupt nicht ankamen. Die Gemeindebehörden erheben keine Daten über verspätet eingehende Stimmzettel aus dem Ausland. Für die vorgezogene Bundestagswahl 2025 stellen sich die Probleme in verschärfter Weise, da die Fristen stark verkürzt wurden. Die Klage eines in Südafrika lebenden Deutschen auf Sicherstellung seiner Wahlteilnahme wurde vom Verwaltungsgericht Berlin (VG 2 L 1/25 vom 09.01.2025) abgelehnt.

an, die Botschaftspost mit zu verwenden,⁸³ jedoch nicht alle und diese ist nicht unbedingt schneller als der reguläre Postweg. Die Wahlrechtskommission von 2023 erkennt die Probleme an,⁸⁴ auch der Koalitionsvertrag von 2021 behandelt das Thema.⁸⁵ Mit der Änderung der Bundeswahlordnung im September 2024, die Anträge auf Eintragung in das Wählerverzeichnis nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BWahlG auch elektronisch ermöglicht, wurde eine signifikante Vereinfachung des Verfahrens erreicht. An dem Grundproblem der Briefwahl aus dem Ausland hat sich damit allerdings nichts geändert. Deren Defizite zeigen sich zugespitzt bei der vorgezogenen Bundestagswahl 2025. Die Briefwahlunterlagen werden in einigen Bundesländern voraussichtlich erst ab dem 10. Februar, somit dreizehn Tage vor der Wahl, verschickt. Für erhebliche Teile der wahlberechtigten im Ausland lebenden Deutschen wird eine Wahlteilnahme daher aller Voraussicht nach nicht möglich sein.

Eine Lösungsmöglichkeit wäre, in Botschaften und Konsulaten wählen zu lassen, wie dies bereits viele Staaten tun.⁸⁶ Dies, so die Website der Bundeswahlleiterin, sei aufgrund langer Fahrzeiten zu den Botschaften und Konsulaten nicht unbedingt attraktiv.⁸⁷ Außerdem müssten die Wahlen früher durchgeführt werden.⁸⁸ Zudem sei die Durchführung der Wahl in Botschaften und Konsulaten aufgrund der Erststimmen organisatorisch nicht möglich, da die Botschaften und Konsulate nicht von allen 299 Wahlkreisen genügend Wahlzettel mit den jeweiligen Erststimmen bereithalten könnten.⁸⁹ Grund ist, dass Deutschland keine gesonderten Auslandswahlkreise hat. Die im Ausland lebenden Deutschen, die nicht mehr in Deutschland gemeldet sind, werden einem Inlandswahlkreis zugeordnet.⁹⁰

83 Für die Versendung an die Auslandsvertretungen steht immer der amtliche Kurierweg offen, für die Rücksendung bieten dies ausgewählte Auslandsvertretungen an. Liste bezogen auf die vorgezogene Bundestagswahl 2025 abrufbar unter <https://t1p.de/74sc5>.

84 Unterrichtung durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Abschlussbericht, Drucks. 20/6400, S. 54.

85 Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), S. 10.

86 Zahlen sowie vertiefend C. Binder, Wahlen außerhalb des Heimatlandes: Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, JÖR NF 67 (2019), 209–232.

87 Abrufbar unter <https://t1p.de/j9knc>.

88 Ebd.

89 Ebd.; vgl. auch Kommission Wahlrecht (Fn. 84), S. 55.

90 Im Normalfall demjenigen der letzten Meldeadresse, vgl. dazu bereits oben.

Die Überzeugungskraft dieser Einwände erscheint fraglich, zumal es Alternativen gäbe. Denkbar wäre beispielsweise, dass man bereits bei dem Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis angeben muss, in einer Auslandsvertretung abzustimmen. Die benötigten Stimmzettel könnten dann direkt dorthin mit der Botschaftspost versendet werden. Eine Möglichkeit der Beschleunigung ohne Urnenwahl in den Auslandsvertretungen wäre, die Stimmzettel zwar weiterhin als Briefwahlunterlagen ins Ausland zu versenden, jedoch die Möglichkeit einzuräumen, die ausgefüllten Stimmzettel bei einer Auslandsvertretung abzugeben. Entscheidend wäre dabei allerdings, dass die Stimmzettel anders als bisher direkt in der jeweiligen Auslandsvertretung ausgezählt und die Ergebnisse elektronisch übermittelt würden.

VI. Repräsentation

Die gerade angesprochene Zuordnung der Auslandsdeutschen in Inlandswahlkreise leitet zu einem weiteren Aspekt über: So kritisieren Auslandsdeutsche, ihre Stimmen würden aktuell in den deutschen Wahlkreisen, denen sie zugerechnet werden, untergehen.⁹¹ Es wird daher zum Teil die Einführung von Auslandswahlkreisen gefordert.⁹² Die Idee taucht auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur auf.⁹³ Man erhofft sich dadurch, „dass die besonderen Belange der Auslandsdeutschen von den in diesen Wahlkreisen Gewählten auch aufgenommen und vertreten werden können.“⁹⁴ Auslandswahlkreise gibt es in Europa bereits in Portugal, Kroatien, Italien und Frankreich.⁹⁵

91 Vgl. die Aussagen von Auslandsdeutschen bei G. Geuther, Vergessen von der Politik, Deutschlandfunk vom 16.08.2021, abrufbar unter <https://t1p.de/rh6fr>; siehe auch in einer Petition 108323 „Benennung eines parlamentarischen Beauftragten für Belange deutscher Staatsbürger im Ausland vom 17.03.2020“, abrufbar unter <https://t1p.de/o9np5>; vgl. auch Kommission Wahlrecht (Fn. 84), S. 56.

92 Beispielsweise durch die FPD (abrufbar unter <https://t1p.de/cs61p>), in diese Richtung auch der Londoner SPD Freundeskreis (abrufbar unter <https://t1p.de/w3mhp>). Vgl. dazu auch: O. Junk, Demokratische Teilhabe weltweit: Abbau von Grenzen im Wahlrecht für Auslandsdeutsche, Positionspapier der Stiftung Verbundenheit mit den Deutschen im Ausland, Bayreuth 2024, S. 9.

93 Mohamed, Überlegungen (Fn. 19), 897 f.; Morlok/Bäcker, Beteiligung (Fn. 29), 12.

94 Morlok/Bäcker, Beteiligung (Fn. 29), 12; ähnliche Formulierung bei Mohamed, Überlegungen (Fn. 19), 898.

95 Hutcheson/Arrighi, Ballot Box (Fn. 6), 897. 2012 gab es weltweit 13 Staaten mit einer gesonderten Repräsentation im Ausland lebender Staatsangehöriger, vgl. Collyer, Representation (Fn. 9), 65, 68.

Die Einführung von Auslandswahlkreisen ist jedoch Bedenken ausgesetzt. Abgesehen davon, dass ein System gefunden werden müsste, wie man mit den Zweitstimmen, die für die Landeslisten in den Bundesländern relevant sind, umgeht, ergäben die im Wählerverzeichnis eingetragenen Auslandsdeutschen aktuell nur einen halben Auslandswahlkreis.⁹⁶ Selbst wenn man die Auslandswahlkreise anders zuschneiden würde,⁹⁷ wäre ihre geografische Reichweite teils immens. Dies liegt daran, dass sich die Deutschen im Ausland auf wenige Orte zentrieren. So waren von den Einträgen in das Wählerverzeichnis vor den Bundestagswahlen 2021 85,2 % aus Europa (EU und Nicht-EU) und nur 1,2 % aus Afrika.⁹⁸

Noch gewichtiger ist jedoch, dass der Forderung der Einführung von Auslandswahlkreisen ein Verständnis der Wahlkreisrepräsentation zugrunde zu liegen scheint, das mit der Rechtsprechung des BVerfG in Spannung steht. Es hat die faktische Schwächung der Bedeutung der Wahlkreise im Wahlrecht von 2023 akzeptiert und klargestellt: „Es wäre ohnehin verfehlt, Wahlkreisabgeordnete als Delegierte ihres Wahlkreises anzusehen.“⁹⁹ Auch nach dem neuen Wahlrecht gibt es zwar weiterhin Wahlkreise und dafür sprechen gute Argumente, insbesondere eine lokale Ansprechperson für die Bürgerinnen und Bürger und eine lokale Rückbindung der Abgeordneten. Auslandswahlkreise bergen aber die Gefahr einer Repräsentation von Sonderinteressen der Auslandsdeutschen und von Abgeordneten, die nicht mehr als Vertreter des ganzen Volkes agieren. Eine Einführung von Auslandswahlkreisen für eine verbesserte Interessenrepräsentation der Auslandsdeutschen ist daher kritisch zu sehen, jedenfalls ist sie nicht verfassungsrechtlich geboten.

96 Knapp 129.000 Personen haben vor der Bundestagswahl 2021 einen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gestellt (s.o.), in Deutschland umfasst ein Wahlkreis aber rund 240.000 Staatsangehörige, vgl. dazu die Informationen auf der Website der Bundeswahlleiterin, abrufbar unter <https://tlp.de/jv7m6>.

97 In der Wahlrechtskommission wurde eine Zahl von 12–14 Wahlkreisen angesprochen, die sich an den etwa 3,4 – 3,7 Millionen im Ausland lebenden Deutschen orientiert, vgl. Kommission Wahlrecht (Fn. 84), S. 56. Dies überzeugt nicht, da die Zahl der Auslandsdeutschen unklar ist und diejenigen, die Deutschland gemeldet bleiben, dann „doppelt verwertet“ würden.

98 Vgl. hierzu die Grafik auf der Website der Bundeswahlleiterin, abrufbar unter <https://tlp.de/uwc6a>.

99 BVerfG, 2 BvF 1/23 et al. vom 30. Juli 2024, Rn. 182.

Es fragt sich, ob man nicht insgesamt die Erststimme der Auslandsdeutschen infrage stellen müsste.¹⁰⁰ Allerdings muss man aufgrund der Landeslisten die Zweitstimmen ohnehin territorial in Deutschland anbinden, sodass die Zuordnung zu einem Inlandswahlkreis nahe liegt. Zudem steht durch die Wahlkreisanbindung zumindest eine Ansprechperson zur Verfügung. Aufgrund des Internets ist es nicht nur möglich, aus dem Ausland über Deutschland informiert zu bleiben, sondern auch, Kontakt zum Wahlkreisabgeordneten aufzubauen.

VII. Fazit

Das Wahlrecht im Ausland lebender Staatsangehöriger ist eine komplexe Thematik, die grundlegende Fragen der Demokratie und der Repräsentation aufwirft. Das Grundgesetz macht dazu wenige Vorgaben, sowohl ein uneingeschränktes Wahlrecht als auch ein Ausschluss der Auslandsdeutschen vom Wahlrecht erscheint mit der Verfassung vereinbar.¹⁰¹ Dies gibt dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum. Diesen übt er derzeit verfassungsgemäß und weitgehend überzeugend aus, wenngleich die Kommunikationsfunktion der Wahl als Begründung des teilweisen Ausschlusses der Auslandsdeutschen vom Wahlrecht nicht mehr zeitgemäß ist. Ebenso nicht mehr zeitgemäß sind die komplizierten Vorgaben für die Wahlteilnahme. Dass die Auslandsdeutschen nicht in gesonderten Auslandswahlkreisen „eigene“ Abgeordnete wählen, ist hingegen unproblematisch. Sie werden durch die anderen Abgeordneten ebenso repräsentiert wie der Rest des Volkes. Die geringe Wahlbeteiligung der wahlberechtigten Auslandsdeutschen mag zwar an den schwierigen Teilnahmebedingungen und womöglich zudem an einer teils als unzureichend empfundenen Repräsentation liegen. Ein entscheidender Grund dürfte aber auch sein, dass die Auslandsdeutschen nun einmal nicht mehr in Deutschland leben und damit weitgehend nicht mehr der deutschen Rechtsordnung und Hoheitsgewalt unterliegen, sondern derjenigen des Staates, in dem sie nun leben.

100 In diese Richtung *H. Meyer*, Innenausschuss Wortprotokoll 89. Sitzung, Protokoll Nr. 17/89, S. 70 f.

101 *Horn*, Demokratie und Staatsgebiet (Fn. 28), S. 91; vgl. auch bereits *W. Schreiber*, Wahlrecht zum Deutschen Bundestag der außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen, DÖV 1974, 829 (831).