

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1801**

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst



Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 201 – 144/16
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Prof. Dr. Johannes Caspar**

**Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de**

21. Februar 2007

Änderung des Wahlrechts/Portopflicht für Briefwähler

Sehr geehrter Herr Kalinka,

zu dem uns in der 41. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses erteilten Auftrag über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Änderungen des Landeswahlgesetzes sowie des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes zur Einführung einer Regelung, wonach Briefwählerinnen und Briefwähler die für die Teilnahme an der Wahl notwendigen Portokosten selbst zu tragen haben (Gesetzentwurf der Landesregierung eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften Drs. 16/1154, Art. 1, Nr. 8 a; Art. 2, Nr. 16), nehmen wir wie folgt Stellung:

Die Landesverfassung sieht in Art. 3 Abs. 1 LV vor, dass die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande sowie in den Gemeinden und Gemeindeverbänden allgemein, unmittelbar frei, gleich und geheim sind. Eine nähere Ausgestaltung des Wahlverfahrens überlässt die Verfassung gem. Art. 3 Abs. 4 LV dem Wahlgesetzgeber.

1. Gesetzgeberische Pflicht zur Einführung der Briefwahl aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl?

Bereits in seinen früheren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht eine **verfassungsrechtliche Pflicht** des Gesetzgebers zur **Einführung der Briefwahl** abgelehnt. Ausdrücklich weist das Gericht darauf hin, dass unter dem Aspekt der Geheimhaltung der Wahl und der Bedeutung, den der Wahlakt ursprünglich im parlamentarischen Repräsentativsystem hat, die Briefwahl zunächst verfassungsrechtlichen

Bedenken ausgesetzt war (BVerfGE 12, 139, 142; vgl. zu den Voraussetzungen ferner NJW 82, S. 869, 870; ferner BVerfGE 21, 200, 205).

Eine gesetzgeberische Pflicht, faktische Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung des Wahlrechts auszuräumen, wurde durch das BVerfG in der Vergangenheit ausdrücklich verneint. Die durch Bund und Länder in den Wahlgesetzen vorgesehene Einführung der Briefwahl enthält insoweit **keine** Einlösung einer verfassungsrechtlichen Pflicht, allen Aktivbürgern, die aus einem in ihrer Person oder in der Ausübung ihres Berufes liegenden Grunde freiwillig oder unfreiwillig ihr Wahlrecht am Wahlort nicht auszuüben vermögen, das Wahlrecht zu ermöglichen. Vielmehr handelt es sich bei der Aufnahme der Briefwahl in das Wahlgesetz um eine vom Wahlgesetzgeber im Rahmen der Gestaltungsfreiheit und des politischen Ermessens zu treffende Entscheidung (BVerfGE 12, 139, 142; 15, 165, 167). Damit kann auch aus dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl keine gesetzgeberische Pflicht zur Briefwahl hergeleitet werden. Dies gilt insbesondere für Krankheiten und Auslandsaufenthalte (Morlok, in: Dreier, GG, Art. 38, Rn. 66; im Ergebnis ferner Trute, in: v. Münch/Kunig, Art. 38, Rn. 72).

Mangels einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Gesetzgebers, die Briefwahl für alle Wahlbürger im Wahlgesetz zwingend vorzusehen, besteht unter dem Aspekt der Allgemeinheit der Wahl keine weitergehende Verpflichtung, dass die Kosten für die Übersendung der Wahlbriefe vom Staat getragen werden.

2. Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit bei Aufrechterhaltung der Briefwahl?

Bei Aufrechterhaltung der Option der Briefwahl könnte jedoch an eine Verpflichtung zur Portofreiheit aus dem Grundsatz der **Wahlgleichheit** gedacht werden. So ließe sich argumentieren, dass die Belastung der Kosten für das Briefporto die Wähler je nach ihrer **finanziellen Leistungskraft** in unterschiedlicher Weise trifft: Während Wähler mit ausreichenden finanziellen Mitteln die Teilnahme an der Briefwahl kaum abhalten dürfte, wird die Kostenfrage die Entscheidung von Wählern, die von staatlichen Unterstützungsleistungen abhängig sind, möglicherweise in weit stärkerer Weise beeinflussen. Die sich aus der Wahlgleichheit ergebene Pflicht des Gesetzgebers, Verfahrensbedingungen aufzustellen, die eine Abgabe der Stimme für alle Wähler nach den Grundsätzen der materiellen Gleichheit ermöglicht (zur Erstreckung des Grundsatzes der Wahlgleichheit auf das Wahlverfahren vgl. nur Trute, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rn. 56f), könnte daher vorliegend problematisch sein.

Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass künftig gerade einkommensschwache Wählerinnen und Wähler von einer Stimmabgabe absehen werden, um die mit der Briefwahl entstehende Kostenbelastung zu vermeiden. Die Aufhebung der Portofreiheit stellt der Sache nach aber lediglich die **Abschaffung einer Privilegierung** der Gruppe der Briefwählerinnen und -wähler dar, denen im Gegensatz zu den **Urnenwählerinnen und -wählern**, die das Wahllokal auf eigene Kosten aufsuchen müssen, bislang eine kostenfreie Beförderung durch den Staat eingeräumt wurde. Insbesondere enthält die künftige Portopflicht keine unterschiedliche Behandlung der Wähler bei der Stimmabgabe sowie bei der Gestaltung des Wahlverfahrens. Etwas anderes gilt auch nicht mit Blick auf die sich nach Maßgabe der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit der Wähler unterschiedlich auswirkenden Kostenpflicht für die Versendung des Wahlbriefes. Mit der Portopflicht ist nicht etwa die Einführung eines allgemeinen Gebührentatbestand für die Teilnahme an den Wahlen verbunden, sondern nur die Aufhebung der bisherigen Begünstigung, den Wahlbrief kostenlos per Post zu übersenden. Im Übrigen ist der Wähler nicht gehindert, den Wahlbrief persönlich oder durch Dritte bei der Wahlbehörde, ohne dass ihm Kosten entstehen, vor dem Wahltag zu überreichen. Durch die Wahlrechtsänderung werden daher weder bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen bei der Ausübung des Wahlrechts ausgeschlossen, noch werden für diese Gruppen die Bedingungen für die Stimmabgabe in einer die Gleichheit verletzenden Weise unzulässig erschwert.

Eine Regelung, die die Möglichkeit der Briefwahl weiterhin vorsieht, diese jedoch an die Voraussetzung knüpft, dass die Wählerin oder der Wähler den Wahlbrief selbst ausreichend frankiert, verstößt daher nicht gegen das Verfassungsrecht.

Sollten sie weiter Fragen, stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Prof. Dr. Johannes Caspar