

**Bernd Knop**

## Entwicklung des Briefwahlaufkommens zu den Wahlen in Berlin von 1990 bis 2004

### Vorbemerkung

In diesem Beitrag wird die Entwicklung des Briefwahlaufkommens zu den Wahlen in Berlin von 1990 bis 2004 dargestellt. Im Mittelpunkt steht die erhebliche Zunahme der Briefwahl bei den Abgeordnetenhaus-, Bundestags- und Europawahlen sowie die Inanspruchnahme der Briefwahl in beiden Stadthälften.

### Briefwahl

Neben der persönlichen Stimmabgabe durch die Urnenwahl vor den Wahlvorständen und der damit verbundenen Ortsgebundenheit haben die Wähler in Berlin seit 1972 (bis 1990 nur in Berlin-West) die Möglichkeit, ihre Wahlrechtsausübung auch durch die Briefwahl vorzunehmen. Die Briefwahl eröffnet damit allen Wahlberechtigten die Möglichkeit der ortsunabhängigen und bedingt auch zeitlich unabhängigen Wahlrechtsausübung. Verfahrenstechnisch ist die Briefwahl als „Voraus-Wahl“ ausgestaltet, d. h. als Wahl, bei der die Stimmabgabe schon vor dem eigentlichen Wahltag erfolgen kann.

### Anmerkungen zur Briefwahl

Die Briefwahl eröffnet letztlich allen Wahlberechtigten die Möglichkeit der Wahlrechtsausübung. Indem sie auch denjenigen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl ermöglicht, die sich am Wahltag nicht in ihrem Wahlbezirk aufhalten oder ständig außerhalb des Bundesgebietes leben oder aus anderen wichtigen Gründen verhindert sind, ihre Stimme in dem Wahlbezirk abzugeben, in dessen Wählerverzeichnis sie eingetragen sind, trägt sie dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in besonderem Maße Rechnung. Der Gesetzgeber hat es weitgehend dem Wahlberechtigten überlassen, in seinem Lebensbereich selbst dafür zu sorgen, dass das Wahlgeheimnis eingehalten wird. Hiergegen ist verfassungsrechtlich grundsätzlich nichts einzuwenden.

Die Briefwahl ist in der Ausgestaltung des Bundeswahlrechts ein privatisierter Wahlakt. Sie verletzt weder die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl, noch die Wahlfreiheit oder das Wahlgeheimnis. Während verschiedentlich die Briefwahl unter verfassungsrechtlichen Aspekten als bedenklich angesehen wird, hat das Bundesverfassungsgericht – und die ihm folgende Rechtsprechung – sie als verfassungsrechtlich zulässig bestätigt.

„Demgegenüber muß aus verfassungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht abgewogen werden, dass die Wahl im Abstimmungsraum die Regel und die Briefwahl die Ausnahme ist sowie dass bei der Ausübung des Wahlrechts der Wähler prinzipiell die volle Entscheidungsfreiheit hinsichtlich seiner Stimmabgabe besitzen und dabei die Gewähr haben muß, den Inhalt seiner poli-

tischen Entscheidung für sich allein behalten zu können. Die Briefwahl darf nicht dazu führen, dem Wahlberechtigten aus Bequemlichkeitsgründen den Weg zum Wahllokal zu ersparen.“[Schreiber, S. 489 ff.]

Zur Teilnahme an der Briefwahl ist die Ausstellung eines Wahlscheins durch das zuständige Bezirkswahlamt erforderlich. Der Wahlschein wird im Allgemeinen mit der Wahlbenachrichtigung postalisch oder persönlich im Bezirkswahlamt angefordert. Der Wahlberechtigte hat dann die Möglichkeit, den bzw. die mit dem Wahlschein zugesandten Stimmzettel anzukreuzen und per Post an das Bezirkswahlamt zurückzusenden bzw. in seinem Bezirkswahlamt direkt vor Ort zu wählen. Er kann aber auch mit dem Wahlschein am Wahltag in einem anderen Wahllokal die Stimmabgabe vornehmen.

Bei der Bundestagswahl am 22. September 2002 in Berlin haben mehr Wahlberechtigte denn je per Brief gewählt. Die Auswertung der Wählerverzeichnisse und der Niederschriften ergab für Berlin, dass 98,0 % der ausgestellten Wahlscheine tatsächlich zur Wahlbeteiligung genutzt wurden. Die hohe Rücklaufquote zeigt, dass die Wahlberechtigten davon ausgehen können, dass das Verfahren der Briefwahl den hohen Anforderungen einer demokratischen Wahl gerecht wird.<sup>1</sup>

### DV-technische Besonderheiten in Berlin

#### zur Vorbereitung und Durchführung von Wahlen

Für Berlin konnte nach der Vereinigung ein kontinuierlicher Anstieg der Zahl der Briefwähler verzeichnet werden. Dies war einer der Gründe, der die Bezirkswahlämter veranlasste, ab Sommer 1996 eine Arbeitsgruppe einzusetzen, deren Aufgabe es war, die Grundlagen für die Einführung eines dv-gestützten Verfahrens, unter anderem zur Ausstellung von Briefwahlunterlagen, zu entwickeln. In den damals 23 Bezirkswahlämtern wurde jeweils die entsprechende Hard- und Software installiert. Durch die Implementierung konnte der organisatorische und personelle Aufwand bei der Ausstellung von Wahlscheinen wesentlich reduziert werden. Zur Bundestagswahl 1998 konnte dieses dv-gestützte Verfahren erstmalig flächendeckend in Berlin eingesetzt werden. Bei gleichzeitiger Reduktion der Mittel der außerplanmäßigen Mitarbeiter zur Unterstützung der Wahlen in den Bezirkswahlämtern, konnte durch das Wahlverfahren ein Anstieg der Briefwähler um über 50 % gegenüber der Bundestagswahl 1994 problemlos bewältigt werden.

### Starker Anstieg der Briefwähler bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin

#### und zu den Wahlen zum Deutschen Bundestag

#### Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin 1990 bis 2001

Bereits zur ersten Gesamtberliner Abgeordnetenhauswahl 1990 betrug der Anteil der Briefwähler für Berlin insgesamt 9,3 %. In Berlin-West betrug der Anteil der Briefwähler 12,3 %, in Berlin-Ost 4,0 %. Die Differenz von 8,3 Prozentpunkten zwischen den beiden Stadtteilen ist auf dem Hintergrund der nicht vorhandenen Briefwahlmöglichkeit in der ehemaligen DDR zu erklären, sodass bei der ersten freien Wahl für das erste Gesamtberliner Abgeordnetenhaus von der Möglichkeit der Briefwahl im Ostteil noch wenig Gebrauch gemacht wurde.

<sup>1</sup> siehe Knop, B.: Rücklauf der ausgestellten Wahlscheine; „Berliner Statistik“ – Monatsschrift 2002, Heft 10, S.410f.

Zur Abgeordnetenhauswahl 1995 ist ein Anstieg der Briefwähler um 5,3 Prozentpunkten auf 14,6 % für Berlin (insgesamt) zu verzeichnen. In Berlin-West stieg der Anteil der Briefwähler um 4,6 Prozentpunkte auf 16,9 %, in Berlin-Ost um 6,5 Prozentpunkte auf 10,5 %. Bei der zweiten Wahl zum Gesamtberliner Abgeordnetenhaus 1995 hatte sich der Anteil der Briefwähler im Ostteil der Stadt bereits mehr als verdoppelt. Damit wurde deutlich, dass das Wahlverhalten – zumindest bei der Nutzung der Briefwahl – sich dem des Westteils der Stadt wesentlich genähert hatte. Aber auch im Westteil der Stadt ist eine Steigerung der Briefwahl um ca. 37 % zu erkennen. Betrug die Differenz bei der Akzeptanz der Briefwahl 1990 zwischen den beiden Stadtteilen noch 8,3 Prozentpunkte, so verringerte sie sich 1995 auf 6,1 Prozentpunkte.

Der Anteil der Briefwähler zur Abgeordnetenhauswahl 1999 stieg gegenüber der Vorwahl um 5,4 Prozentpunkte auf 20 % der abgegebenen Stimmen für Berlin insgesamt. In Berlin-West stieg der Anteil der Briefwähler um 5,3 Prozentpunkte auf 22,2 % und in Berlin-Ost um 5,9 Prozentpunkte auf 16,4 %. Gegenüber der Abgeordnetenhauswahl 1990 hat sich in Berlin insgesamt der Anteil der Briefwähler fast verdoppelt. In Berlin-West stieg der Anteil der Briefwähler bezogen auf die Abgeordnetenhauswahl 1995 um ca. 40 %, bezogen auf die Abgeordnetenhauswahl 1990 um ca. 90 %. In Berlin-Ost stieg der Anteil der Briefwähler bezogen auf die Abgeordnetenhauswahl 1995 um ca. 60 %, bezogen auf die Abgeordnetenhauswahl 1990 um ca. 180 %. Die Differenz zwischen Briefwählern in den beiden Stadthälften verringerte sich auf 5,8 Prozentpunkte.

Das Auseinanderbrechen der Großen Koalition von CDU und SPD führte zu vorgezogenen Neuwahlen im Oktober 2001. Der seit 1990 zu beobachtende Anstieg der Briefwähler hat sich bei dieser Wahl nicht fortgesetzt.

Der Anteil der Briefwähler sank für Berlin insgesamt um 2,4 Prozentpunkte auf 17,6 %. In Berlin-West sank der Anteil der Briefwähler um 2,4 Prozentpunkte auf 19,8 % und in Berlin-Ost um 2,1 Prozentpunkte auf 14,3 %.

Vergleicht man aber die Abgeordnetenhauswahl 2001 mit der Wahl von 1990, so ist auch hier ein Anstieg der Briefwähler für Berlin insgesamt um ca. 77 % zu verzeichnen. Für Berlin-West ergibt dieser Vergleich eine Steigerung von ca. 60 %, für Berlin-Ost führt dieser Vergleich zu einer Steigerung von ca. 257 %. Die Anteile blieben aber durchweg noch über dem im Jahr 1995 erreichten Niveau.

**Wahlen zum Deutschen Bundestag von 1990 bis 2002**

Bei der Betrachtung der Bundestagswahl ist festzuhalten, dass die Wahl zum ersten Gesamtberliner Abgeordnetenhaus 1990 und die Bundestagswahl 1990 am gleichen Tag (2. Dezember 1990) durchgeführt wurden. Somit erklärt sich, dass die Briefwähleranteile im Vergleich zur Abgeordnetenhauswahl identisch sind.

Zur Bundestagswahl 1994 stieg der Anteil der Briefwähler in Berlin insgesamt von 9,3 % auf 14,6 %. Das ent-

Tab. 1 **Briefwahlaufkommen zu den Abgeordnetenhauswahlen von 1990 bis 2001 – absolut und in % –**

Wahl	Berlin		Berlin-West		Berlin-Ost		Differenz %-Punkte West-Ost- Berlin
	Briefwähler		Briefwähler		Briefwähler		
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	
1990 .....	189 252	9,3	160 147	12,3	29 105	4,0	8,3
1995 .....	247 873	14,6	182 739	16,9	65 134	10,5	6,4
1999 .....	316 403	20,0	217 588	22,2	98 815	16,4	5,8
2001 .....	290 436	17,6	200 412	19,8	90 024	14,3	5,3

Tab. 2 **Briefwahlaufkommen zu den Bundestagswahlen von 1990 bis 2002 – absolut und in % –**

Wahl	Berlin		Berlin-West		Berlin-Ost		Differenz %-Punkte West-Ost- Berlin
	Briefwähler		Briefwähler		Briefwähler		
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	
1990 .....	190 150	9,3	161 314	12,3	29 296	4,0	8,3
1994 .....	287 920	14,6	209 232	17,1	78 688	10,5	6,6
1998 .....	385 268	19,5	263 606	21,9	121 662	15,6	6,3
2002 .....	447 549	23,6	293 556	25,6	153 993	20,5	5,1

Tab. 3 **Briefwahlaufkommen zu den Europawahlen von 1994 bis 2004 – absolut und in % –**

Wahl	Berlin		Berlin-West		Berlin-Ost		Differenz %-Punkte West-Ost- Berlin
	Briefwähler		Briefwähler		Briefwähler		
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	
1994 .....	182 384	13,6	129 416	15,0	52 968	11,0	4,0
1999 .....	181 323	18,7	125 153	19,9	56 170	16,4	3,5
2004 .....	210 424	22,3	138 942	23,1	71 482	20,9	2,2

sprech einem Anstieg von 5,3 Prozentpunkten. In Berlin-West stieg der Anteil der Briefwähler um 4,8 Prozentpunkte von 12,3 auf 17,1 %, in Berlin-Ost um 6,5 Prozentpunkte auf 10,5 %. Die Differenz zwischen den beiden Stadtteilen verringerte sich von 8,3 auf 6,6 Prozentpunkte.

1998 stieg der Anteil der Briefwähler bei der Bundestagswahl auf 19,5 % in Berlin insgesamt. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber der Vorwahl um 4,9 Prozentpunkte. Im Westteil um 4,8 Prozentpunkte auf 21,9 %, im Ostteil der Stadt stieg der Anteil der Briefwähler um 5,1 Prozentpunkte auf 15,6 %. Die Differenz zwischen den beiden Stadtteilen verringerte sich nur gering auf 6,3 Prozentpunkte.

Auch zur Bundestagswahl 2002 erhöhte sich der Anteil der Briefwähler weiterhin: Insgesamt 23,6 % der Wähler in Berlin stimmten per Briefwahl ab. Dies war ein Anstieg zur Vorwahl um 4,1 Prozentpunkte. In Berlin (Ost) stieg der Anteil der Briefwähler um 4,9 Prozentpunkte auf 20,5 % und im Westteil der Stadt um 3,7 Prozentpunkte auf 25,6 %. Damit verringerte sich die Differenz bei der Anzahl der Briefwähler in den beiden Stadthälften auf 5,1 Prozentpunkte.

Beim Vergleich der Bundestagswahl 2002 mit der Wahl von 1990 ist hier ein Anstieg der Briefwähler für Berlin insgesamt um über 50 % zu verzeichnen. Waren es 1990 insgesamt 190150 (9,3 %) Wahlberechtigte, die ihre Stimme per Briefwahl abgaben, so steigerte sich dies bis zur Bundestagswahl 2002 auf 447 549 (23,6 %). Dies ist eine Steigerung von 14,3 Prozentpunkten. In Berlin-West wählten 1990 161 314 Wahlberechtigte per Briefwahl, 2002 stieg die Anzahl der Briefwähler auf 293 556. Die ist eine Steigerung um 13,3 Prozentpunkte. Im Ostteil der

Stadt stimmten 1990 nur 29 296 der Wahlberechtigten per Briefwahl ab, 2002 waren es 153 993. Dies ist eine Steigerung um 16,5 Prozentpunkte.

#### Wahlen zum Europäischen Parlament 1994 bis 2004

Am 12. Juni 1994 konnten sich die Wahlberechtigten aus beiden Teilen der Stadt zum ersten Mal an der Wahl zum Europäischen Parlament beteiligen. 1994 lag der Anteil der Briefwähler in Berlin (insgesamt) bei 13,6 %. In Berlin (Ost) lag der Anteil der Briefwähler bei 11,0 % und in Berlin (West) bei 15,0 %.

Obwohl sich die Gesamtzahl der ausgestellten Wahlscheine von 182 384 (1994) auf 181 323 (1999) verringerte, stieg der Anteil der Briefwähler um 5,1 Prozentpunkte auf 18,7 %. In Berlin (Ost) steigt der Anteil der Briefwähler um 5,4 Prozentpunkte auf 16,4 % und in Berlin (West) um 4,9 Prozentpunkte auf 19,9 %. Zur Europawahl 2004 ist ein deutlicher Anstieg der Briefwähler trotz geringerer Wahlbeteiligung zu verzeichnen. 22,3 % der Wähler in Berlin votierten per Briefwahl, dies ist eine Steigerung 4,4 Prozentpunkten. Die Differenzen bei der Inanspruchnahme der Briefwahl zwischen beiden Stadthälften ging auf 1,2 Prozentpunkte zurück.

#### Von der Urnen- zur Briefwahl?

Betrug die Differenz der Beteiligung an der Briefwahl zwischen den beiden Stadthälften zur Bundestags- und Abgeordnetenhauswahl 1990 (beide Wahlen fanden am 3. Dezember 1990 statt) noch 8,3 Prozentpunkte, so verringerte sich der Abstand bis zur Bundestagswahl 2002 um etwas mehr als die Hälfte auf 4,1 % Prozentpunkte. Zur Europawahl betrug der Abstand zwischen beiden Stadthälften nur noch 2,2 Prozentpunkte. Es ist daher nicht auszuschließen, dass es bei den kommenden Wahlen keine Unterschiede bei der Inanspruchnahme der Briefwahl in Berlin-West oder -Ost geben wird. Die Briefwahl – dies kann bereits heute mit deutlicher Tendenz gesagt werden – hat sich bei weiten Teilen der Wählerschaft als die Form der Beteiligung an Wahlen durchgesetzt. Fast ein Viertel der Wahlberechtigten in Berlin hat zur Bundestagswahl 2002 und zur Europawahl 2004 davon Gebrauch gemacht.

Unabhängig von der Wahlbeteiligung ist seit 1990 ein ständiger Anstieg der Briefwähler zu verzeichnen. Bei der Bundestagswahl 2002 und zur Europawahl 2004 haben bereits ein Fünftel der Wählerinnen und Wähler davon Gebrauch gemacht. Ob sich diese Tendenz weiter fortsetzen wird und es eines Tages mehr Brief- als Urnenwähler geben wird, ist noch nicht abzusehen. Festzuhalten bleibt aber, dass sich der Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen durch den nicht unerheblichen Anteil an Briefwählern erhöht. Da in Berlin bereits 50 Tage vor dem Wahltag die Briefwahlunterlagen vollständig zur Verfügung stehen müssen, bedeutet dies für die Bezirkswahlämter und die Geschäftsstelle des Landeswahlleiters, dass die heiße Phase der Wahlvorbereitung bereits 50 Tage vor dem Wahltag begonnen hat.

Tab. 4 **Briefwahlaufkommen von 1990 bis 2004 – absolut und in % –**

Wahl	Berlin		Berlin-West		Berlin-Ost		Differenz %-Punkte West-Ost- Berlin
	Briefwähler		Briefwähler		Briefwähler		
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	
AGH 90 .....	189 252	9,3	160 147	12,3	29 105	4,0	8,3
BTW 90 .....	190 150	9,3	16 854	12,3	29 296	4,0	8,3
EU 94 .....	182 384	13,6	129 416	15,0	52 968	11,0	4,0
BTW 94 .....	287 920	14,6	209 232	17,1	78 688	10,5	6,6
AGH 95 .....	247 873	14,6	182 739	16,9	65 134	10,5	6,4
BTW 98 .....	385 268	19,5	263 606	21,9	121 662	15,6	6,3
EU 99 .....	181 323	18,7	125 153	19,9	56 170	16,4	3,5
AGH 99 .....	316 403	20,0	217 588	22,2	98 815	16,4	5,8
AGH 01 .....	290 436	17,6	200 412	19,8	90 024	14,3	5,5
BTW 02 .....	447 549	23,6	293 556	25,6	153 993	20,5	4,1
EU 04 .....	210 424	22,3	138 942	23,1	71 482	20,9	2,2