

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der AfD

Thüringer Briefwahlreformgesetz

A. Problem und Regelungsbedarf

Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) verpflichtet die Länder, die Vertretungen des Volkes in den Gemeinden und Kreisen in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen wählen zu lassen. Diese Wahlrechtsgrundsätze gelten gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes in gleicher Weise für alle allgemeinen Wahlen in Deutschland. Sie sollen gewährleisten, dass jede Stimme gleichberechtigt zählt, unbeeinflusst abgegeben wird, die Stimmabgabe geheim bleibt und das Wahlergebnis auf einer demokratisch legitimierten Grundlage beruht. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, wie ihn das Bundesverfassungsgericht (u.a. BVerfGE 123, 39; BVerfGE 134, 25) entwickelt hat, verlangt, dass wesentliche Schritte des Wahlverfahrens für die Bürger nachvollziehbar und überprüfbar sind. Leitbild bleibt dabei die persönliche Stimmabgabe im Wahllokal am Wahltag unter den dort vorgesehenen, neutralen und kontrollierten Bedingungen.

Die Briefwahl wurde vom Gesetzgeber ursprünglich ausdrücklich als Ausnahmeinstrument konzipiert. Sie sollte es solchen Wahlberechtigten ermöglichen, an der Wahl teilzunehmen, die aus zwingenden Gründen am Wahltag nicht persönlich im Wahllokal erscheinen konnten. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, dass die Briefwahl im Vergleich zur Urnenwahl die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze der Öffentlichkeit, Freiheit und Geheimheit der Wahl beeinträchtigen kann, da die öffentliche Kontrolle des Wahlvorgangs sowie der Schutz vor unzulässiger Einflussnahme und Manipulation nicht im gleichen Maße gewährleistet sind wie bei der Stimmabgabe im Wahllokal.

Mit der Abschaffung der Pflicht zur Angabe und Glaubhaftmachung eines Grundes für die Briefwahl hat der Gesetzgeber diesen Ausnahmecharakter faktisch aufgegeben. In der Folge ist die Nutzung der Briefwahl stark angestiegen: Auf Bundesebene lag der Anteil der Briefwähler bei Bundestagswahlen vor dem Jahr 2008 zuletzt bei 18,7 Prozent. Seitdem ist er kontinuierlich gewachsen und erreichte bei der Bundestagswahl im Jahr 2025 etwa 37 Prozent. In Thüringen betrug der Anteil der Briefwähler vor dem Jahr 2008 10,75 Prozent. Bei der Landtagswahl im Jahr 2024 lag der Anteil bereits bei 28,51 Prozent und bei der Bundestagswahl im Jahr 2025 25,70 Prozent. Damit liegt Thüringen zwar unter dem Bundesdurchschnitt, doch auch hier ist ein klarer Anstieg gegenüber früheren Jahrzehnten feststellbar. Damit gewinnt eine Wahlform, die weniger öffentliche Kontrolle und potenziell hohe Manipulationsanfälligkeit bietet, zunehmend an Gewicht.

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren damals annahm, das Antragerfordernis eines Wahlscheins bleibe unverändert und dass eine Verschiebung des Verhältnisses zwischen Urnen- und Briefwahl nicht zu erwarten sei. Diese Annahme hat sich jedoch als falsch erwiesen, wie die Steigerung der Briefwahlanteile zeigt. Die Briefwahl ist verfassungsrechtlich nur vertretbar, wenn sie normativ den Charakter einer Ausnahme wahrt und nicht faktisch zur Regel wird. Angesichts der erheblichen Steigerung der Briefwahlquoten kann jedoch festgestellt werden, dass die Briefwahl faktisch zur Regel geworden ist und damit den verfassungsrechtlich geforderten Ausnahmecharakter weitgehend verloren hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung 2 BvC 7 /10 (9. Juli 2013) betont, dass das Leitbild der Urnenwahl erhalten bleiben müsse und dass den Gesetzgeber eine Nachbesserungspflicht treffe, sollte sich das Verhältnis so verändern, dass die mit der Briefwahl verbundenen Gefährdungen der Prinzipien der freien und geheimen Wahl sowie die öffentlichen Nachvollziehbarkeit in erheblichem Umfang eintreten. Thüringen muss diesen Schritt gehen, da trotz der erheblichen Verschiebung des Verhältnisses zwischen Briefwahl- und Urnenwahl-nutzung auf Bundesebene und im Freistaat keine öffentlich erkennbare Nachbesserung durch den Bund erfolgt oder geplant ist, die sicherstellt, dass der Ausnahmecharakter gewahrt bleibt.

Diese Entwicklung steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen und untergräbt das Vertrauen der Bürger in die Integrität des Wahlvorgangs. Vor diesem Hintergrund besteht ein dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf, die Briefwahl wieder auf ihren ursprünglichen Ausnahmecharakter zurückzuführen, um die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze dauerhaft zu sichern und Manipulationsmöglichkeiten wirksam einzuschränken.

Die Praxis zeigt, dass die Briefwahl besonderen Risiken ausgesetzt ist. Im privaten Umfeld kann nicht sichergestellt werden, dass die Stimmabgabe unbeeinflusst erfolgt. Die Gefahr unzulässiger Einflussnahme durch Angehörige, Betreuer oder sonstige Dritte ist deutlich höher als im Wahllokal und das Wahlgeheimnis lässt sich außerhalb der Wahlkabine nur eingeschränkt schützen. Hinzu kommt, dass wesentliche Schritte der Stimmabgabe bei der Briefwahl, etwa, ob der Wähler seinen Stimmzettel selbst und unbeeinflusst gekennzeichnet hat, nicht öffentlich überprüfbar sind.

Zahlreiche Vorkommnisse verdeutlichen die Manipulationsanfälligkeit der Briefwahl: In Einzelfällen blieben beispielsweise Briefwahlunterlagen oder Wahlurnen über längere Zeit ohne Aufsicht oder es wurden mehr Wahlbriefe gezählt, als Wahlberechtigte verzeichnet waren. Tatsächlich entfällt ein erheblicher Teil der bekannt gewordenen Wahlmanipulationen auf Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Briefwahl.

B. Lösung

Anpassung der einschlägigen Wahlvorschriften zur Einschränkung der Briefwahlmöglichkeit. Dazu werden im Thüringer Kommunalwahlrecht die Voraussetzungen für die Erteilung eines Briefwahlscheins neu gefasst: Künftig muss ein Wahlberechtigter für die Briefwahl die Gründe angeben und glaubhaft machen, die eine persönliche Stimmabgabe am Wahltag unzumutbar oder unmöglich machen. Hierdurch wird die Briefwahl auf tatsächliche Ausnahmefälle beschränkt. Die Änderung erfolgt

durch Anpassung der Thüringer Kommunalwahlordnung sowie der Thüringer Landeswahlordnung.

C. Alternativen

Eine Alternative zur vorgeschlagenen Neuregelung bestünde darin, das geltende Recht unverändert beizubehalten. Damit wäre jedoch zu erwarten, dass sich der in den vergangenen Jahren erkennbare Trend zur stetigen Zunahme der Briefwahl weiter fortsetzt. Dies führt zu einer weiteren Abkehr vom Leitbild der Urnenwahl, das dem Grundsatz nach die Präsenzwahl am Wahltag vorsieht. Eine solche Entwicklung ist geeignet, die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze mittelbar zu beeinträchtigen, da sich das Briefwahlprocedere der Öffentlichkeit in hohem Maße entzieht und besonders manipulationsanfällig ist. Das Festhalten am Status quo vermag die bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken nicht zu beheben, sondern würde diese tendenziell verschärfen.

D. Kosten

Mehrkosten für den Landeshaushalt sind nicht zu erwarten. Stattdessen können Einsparungen aufgrund geringerer Portogebühren erwartet werden.

Thüringer Briefwahlreformgesetz

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung der Thüringer Landeswahlordnung

Die Thüringer Landeswahlordnung vom 12. Juli 1994 (GVBl. S. 817), zuletzt geändert durch Artikel 66 des Gesetzes vom 2. Juli 2024 (GVBl. S. 277), wird wie folgt geändert:

1. § 23 Abs. 1 erhält folgende Fassung::

- „(1) Ein Wahlberechtigter, der in das Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält auf Antrag einen Wahlschein,
1. wenn er sich am Wahltag während der Wahlzeit aus wichtigem Grund außerhalb seines Wahlbezirks aufhält oder
 2. wenn er aus beruflichen Gründen oder infolge Krankheit, hohen Alters, eines körperlichen Gebrechens oder sonst seines körperlichen Zustands wegen den Wahlraum nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten aufsuchen kann.“

2. § 25 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 1 wird folgender neue Absatz 2 eingefügt:

„(2) Der Antragsteller muss den Grund für die Erteilung eines Wahlscheins glaubhaft machen.“

- b) Die bisherigen Absätze 2 bis 5 werden die Absätze 3 bis 6.

Artikel 2
Änderung der Thüringer Kommunalwahlordnung

Die Thüringer Kommunalwahlordnung vom 2. März 2009 (GVBl. S. 65), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 3. August 2023 (GVBl. S. 264), wird wie folgt geändert:

1. § 13 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

- „(1) Ein Wahlberechtigter, der in das Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält auf Antrag einen Wahlschein,
1. wenn er sich am Wahltag während der Wahlzeit aus wichtigem Grund außerhalb seines Wahlbezirks aufhält oder
 2. wenn er aus beruflichen Gründen oder infolge Krankheit, hohen Alters, eines körperlichen Gebrechens oder sonst seines körperlichen Zustands wegen den Wahlraum nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten aufsuchen kann.“

2. § 14 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 2 wird folgender neue Absatz 3 eingefügt:

„(3) Der Antragsteller muss den Grund für die Erteilung eines Wahlscheins glaubhaft machen.“

- b) Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden die Absätze 4 bis 6.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Artikel 1

Nummer 1

Durch die Wiedereinführung der Pflicht zur Angabe eines wichtigen Grundes für die Erteilung eines Wahlscheins wird sichergestellt, dass die Briefwahl ihrem verfassungsrechtlich vorgesehenen Zweck entspricht, nämlich der Ermöglichung der Wahlteilnahme in echten Ausnahmefällen tatsächlicher Verhinderung. Nur wenn der Wähler einen wichtigen Grund angeben muss, lässt sich beurteilen, ob tatsächlich ein legitimer Anlass für eine Ausnahme von der regulären Urnenwahl besteht. Die Normänderung trägt dazu bei, die Briefwahl als Ausnahmeinstrument zu erhalten und ihre unkontrollierte Ausweitung zu verhindern. Gleichzeitig werden dadurch die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze gestärkt, da der Regelfall der Stimmabgabe weiterhin die persönliche Wahl im Wahllokal bleibt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts räumt dem Gesetzgeber einen Gestaltungsraum ein, solche Vorgaben zur Sicherung der Wahlrechtsgrundsätze zu normieren. Angesichts der gestiegenen Briefwahlzahlen nutzt der Gesetzgeber diesen Spielraum, um eine angemessene Balance zwischen dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und den Grundsätzen der freien und geheimen Wahl herzustellen.

Nummer 2

Die zusätzliche Pflicht zur Glaubhaftmachung der angegebenen Gründe dient der effektiven Missbrauchsvorsorge und gewährleistet die Ernsthaftigkeit der Antragsgründe. Ohne eine Pflicht zur Glaubhaftmachung wäre die bloße Angabe eines Grundes wirkungslos, da eine Überprüfung andernfalls nicht stattfinden könnte. Die Glaubhaftmachung stellt sicher, dass die behauptete Verhinderung nicht willkürlich oder vorgeschoben erfolgt, sondern auf nachvollziehbaren Umständen beruht.

Mit der Wiedereinführung der Pflicht zur Glaubhaftmachung eines wichtigen Grundes wird an die bis zur Reform des Bundeswahlgesetzes im Jahr 2008 geltende Rechtslage angeknüpft. Die hierzu entwickelten Grundsätze der Verwaltungspraxis, der Kommentarliteratur und der Rechtsprechung, insbesondere die Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht, behalten unverändert Geltung. Sie bieten eine hinreichend klare Orientierung für die Entscheidung der Wahlbehörden, welche Gründe als wichtig anzuerkennen sind und welche Nachweise für die Glaubhaftmachung erforderlich sind. Damit wird gewährleistet, dass auf die bewährten Auslegungslinien zurückgegriffen werden kann.

Im Übrigen erfolgt in § 25 ThürLWO eine redaktionelle Anpassung der Absatznummerierung infolge der Einführung des neuen Absatzes 2.

Artikel 2

Nummer 1

Die Verpflichtung zur Angabe eines wichtigen Grundes für die Briefwahl wird analog auch für Kommunalwahlen eingeführt. Die Zielsetzung entspricht derjenigen bei Landtagswahlen: Die Briefwahl soll wieder den Ausnahmefällen vorbehalten bleiben, in denen eine persönliche Stimmabgabe am Wahltag unzumutbar wäre. Damit wird dem Gedanken Rechnung getragen, dass auch bei Kommunalwahlen die Grundsätze der geheimen und freien Wahl bestmöglich gewährleistet werden.

Nummer 2

Ebenso wird auf Kommunalebene die Pflicht zur Glaubhaftmachung des Briefwahlgrundes eingeführt. Dies ist erforderlich, um Missbrauch bei der Briefwahl vorzubeugen und ein einheitliches Verfahren sicherzustellen. Auch hier werden die Folgeabsätze redaktionell neu nummeriert.

Artikel 3

Diese Vorschrift regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes.

Für die Fraktion:

Muhsal