Typoskript im Sinne des § 38 Abs. 4 UrhG
Das Original ist abgedruckt in: Verwaltungsarchiv 2/2022, S. 142-174

DIE WAHLMÜDIGKEIT DER AUSLANDSDEUTSCHEN – EIN OPFER BÜROKRATISCHER HÜRDEN?

Von Univ.-Prof. Dr. *Mario Martini*, *Katja Neumann, Michael Kolain* und Dr. *Jan Zerche*

I. EMPIRISCHER AUSGANGSBEFUND ... 2
II. UNTERSCHIEDE DES EINTRAGUNGSVERFAHRENS ZWISCHEN INLANDS- UND AUSLANDSDEUTSCHEN ... 3
III. INTERNATIONALE VORBILDER ERLEICHTERTER WAHLORGANISATION FÜR AUSLANDSBÜRGER ... 5
IV. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE TEILNAHME AUSLANDSDEUTSCHER AN BUNDESTAGSWAHLEN ... 6
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen ... 6
a) Gleichheit der Wahl ... 6
b) Allgemeinheit der Wahl ... 7
c) Öffentlichkeit der Wahl, insbesondere Vertrauen in ihren ordnungsgemäßen Ablauf ... 10
d) Zwischenfazit ... 10
2. Vorgaben des Bundeswahlgesetzes ... 11
3. Vorgaben der Bundeswahlordnung ... 11
4. Normatives Funktionskonzept des Wählerverzeichnisses ... 11
5. Einzelheiten des Eintragungsverfahrens in das Wählerverzeichnis für Auslandsdeutsche de lege lata 13
6. Digitalisierter Eintragungsprozess ins Wählerverzeichnis ... 15
7. Funktion und Anwendungsgebiete der eidesstattlichen Versicherung (§ 18 Abs. 5 BWO) ... 16
a) Funktion der Versicherung an Eides statt ... 17
b) Form der Versicherung an Eides statt ... 18
aa) Unterschrift als maßgebliches Formelement ... 18
bb) Verwaltungsrechtliche Perspektive ... 20
(1) Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechts ... 20
(2) Ausschluss der elektronischen Form durch die BWO? ... 21
cc) Strafrechtliche Perspektive ... 22
8. OZG-Pflicht des Eintragungsverfahrens ... 24
9. Elektronische Authentifizierungs- und Identifizierungsverfahren de lege lata ... 24
a) Signatur- und eID-Funktion des Personalausweises ... 25
aa) Rechtliche und technische Rahmenbedingungen ... 25
bb) Verfügbarkeit einer eID als verwaltungspolitische Herausforderung ... 27
b) eIDAS-VO: unionsweite Standards für die elektronische Identifizierung ... 28
V. FAZIT UND LEGISLATIVE HANDLUNGSOPTIONEN ... 30
1. Rechtliche Voraussetzungen elektronischer Eintragung in das Wahlregister ... 30
2. Tatsächliche Voraussetzungen für eine Erhöhung der Wahlbeteiligung Auslandsdeutscher durch digitale Verfahren ... 31
a) EU-Bürger ... 31
b) Deutsche Staatsbürger, die außerhalb der EU leben ... 32
c) Teufelskreis der Digitalisierung des Antragsverfahrens via eID ... 33
d) Experimentierklausel als gangbarer Weg ... 34

I. Empirischer Ausgangsbefund

Nur ein Bruchteil der stimmberechtigten Deutschen, die dauerhaft im Ausland leben, macht von seinem vornehmsten Recht demokratischer Mitbestimmung Gebrauch:[1] Schätzungen zufolge nehmen weniger als 2 % der schätzungsweise 3,4 Millionen Auslandsdeutschen an Wahlen in der Bundesrepublik teil.[2] Als zentrale Ursache gilt das Verfahren, das der Stimmabgabe vorgeschaltet ist: Neben intrinsischen Motivationsvariablen (mangelndes Interesse, Unentschlossenheit etc.) trägt wahrscheinlich[3] die umständliche und Zeitressourcen bindende Eintragung in das Wählerverzeichnis dazu bei, die Wahlbereitschaft zu senken. Das Verfahren erinnert viele Auslandsdeutsche an die satirische Aussage, Bürokratie sei „die Kunst, das Mögliche unmöglich zu machen".

Der Bevölkerungsanteil, der an den bürokratischen Anforderungen oder anderen Hindernissen scheitert, scheint derweil sogar weiter zu steigen[4] – ein Umstand, der in diametralem Widerspruch zu dem Anteil der Auslandsdeutschen an der Gesamtwählerschaft steht.[5] Im 21. Jahrhundert fragen sich wahlwillige Deutsche mit Sitz im Ausland vermehrt: „Warum geht das nicht digital?".[6] Ob sich einzelne Verfahrensschritte im Vorfeld des eigentlichen Wahlaktes auf elektronischem Wege durchführen lassen, wirft indes einige verfassungs- und einfachrechtliche Fragen auf. Ihnen spürt der Beitrag nach.

---

* *Mario Martini* ist Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Leiter des Programmbereichs „Transformation des Staates in Zeiten der Digitalisierung" am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV). *Katja Neumann* ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl*, Michael Kolain* ist Koordinator und *Jan Zerche* war Forschungsreferent in dem Programmbereich "Digitalisierung" am FÖV. Der Beitrag geht auf ein Gutachten zurück, das die Verfasser im Auftrag der Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) im Sommer 2021 verfasst haben. Die Autoren danken insbesondere *Martin Feldhaus, Vladyslav Rak* und *Christine Wiesehöfer* für ihre sehr gute Unterstützung.

[1] Das ergibt sich aus Hochrechnungen zur Bundestagswahl am 22. September 2013; BT-Drucks. 19/11921, S. 1, 8 ff.; *Pedroza*, Report on Political Participation of Mobile EU Citizens: Germany, 2018, S. 21; *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Parlamentarische Vertretung der Auslandsdeutschen, 7.4.2016, Az.: WD 3 - 3000 - 090/16, S. 8.

[2] Nach Angaben des Bundeswahlleiters haben bei der Bundestagswahl 2017 knapp 113.000 und im Jahre 2021 126.500 Auslandsdeutsche einen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gestellt; *Glas*, Deutsche im Ausland: Wahl unter erschwerten Bedingungen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.09.2021.

[3] Empirische Daten zu der Frage, welche Beweggründe die überwiegende Mehrheit der Auslandsdeutschen dazu veranlassen, auf ihr Stimmrecht faktisch zu verzichten, fehlen bislang.

[4] *Horn*, Demokratie und Staatsgebiet: Die Bedeutung des Wohnsitzes für das Wahlrecht, in: Gornig/Horn/Murswiek (Hrsg.), Nationales Wahlrecht und internationale Freizügigkeit, 2014, S. 55 (59).

[5] *Pautsch/Müller-Török*, ZParl 47 (2016), 851 (853). Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen im Einzelnen, s. u. IV.1.

[6] So eine betroffene Auslandsdeutsche in *Glas* (Fußn. 2).

II. Unterschiede des Eintragungsverfahrens zwischen Inlands- und Auslandsdeutschen

Das deutsche Wahlrecht erschwert es Staatsbürgern der Bundesrepublik zwar nicht gezielt, aus dem Ausland an den Wahlen zum Deutschen Bundestag teilzunehmen.[7] Es konfrontiert Inlands- und Auslandsdeutsche jedoch mit unterschiedlich hohen Teilnahmehürden. Denn das Eintragungsverfahren in das Wählerverzeichnis, das alle Stimmberechtigten auflistet, ist für beide Gruppen organisationsrechtlich disparat ausgestaltet.

Für *Inlandsdeutsche* koppelt das Bundeswahlrecht das Wählerverzeichnis eng an das örtliche Melderegister: Auf dessen Basis tragen die Kommunalbehörden wahlberechtigte Personen im Regelfall automatisch in das Wählerverzeichnis ein und benachrichtigen sie darüber. In der Folge kann sich ein Inlandsdeutscher für eine Wahl vor Ort mit Wahlbenachrichtigung und Personalausweis authentifizieren.

Bei deutschen Staatsbürgern, die *im Ausland leben*, erfasst der deutsche Staat Wohnort und Wahlstatus hingegen nicht vollständig – insbesondere nicht über die inländischen Melderegister. Ein wahlberechtigter Auslandsdeutscher muss sich deshalb mittels eines papierbasierten Antragsverfahrens vor jeder Bundestags-, aber auch jeder Europawahl[8] erneut in das Wählerverzeichnis einer Gemeinde eintragen lassen. Erst im Anschluss erhält er postalisch die erforderlichen Briefwahlunterlagen an seinen ausländischen Wohnsitz, die er dann pünktlich bis zum Wahltermin zurück in die Bundesrepublik schicken muss. Das soll unterbinden, dass die Wahlunterlagen unbeabsichtigt eine andere Person erreichen, weil der Wahlberechtigte – für den deutschen Staat unbemerkt – seinen ausländischen Wohnsitz gewechselt hat.

Zugleich soll das Antragsverfahren verhindern, dass ein Auslandsdeutscher sich unbemerkt in das lokale Wählerverzeichnis zweier Gemeinden eintragen lässt – und sich ihm in der Folge gar der Weg zu einer doppelten Stimmabgabe ebnet. Um einer solchen unzulässigen Mehrfachwahl aus dem Ausland wirksam einen Riegel vorzuschieben, setzt die

[7] Ebenso praktizieren das die Republik Österreich (§ 24 Abs. 1 Satz 2 des österreichischen Bundesgesetzes über die Wahl des Nationalrates [Nationalrats-Wahlordnung 1992 – NRWO], BGBl. Nr. 471/1992), die Französische Republik (Art. R 172 des französischen Code électoral in der Fassung vom 6.4.2021) sowie die Italienische Republik (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung der Republik Italien). Zur Einführung des Wahlrechts der im Ausland lebenden italienischen Staatsbürger siehe *Haider-Quercia*, europa ethnica 73 (2016), 8 (11). Eine Teilnahme an nationalen Wahlen aus dem Ausland ließen ausweislich einer Erhebung aus dem Jahr 2015 etwa Albanien und Tschechien nicht zu, in Griechenland und Montenegro können Auslandsbürger ihre Stimme am Wahltag in Wahllokalen im Inland abgeben – dazu und für einen Überblick über Staaten, die nur für bestimmte Wahlen einen Teilnahme aus dem Ausland zulassen, *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Wahlrechtsausübung durch im Ausland lebende Wahlberechtigte, 2015, S. 6. Zum internationalen Vergleich auch unten Teil III.

[8] Die Wahlberechtigung der Auslandsdeutschen bei der Wahl zum Europaparlament ergibt sich aus § 6 Abs. 2 Europawahlgesetz (EuWG) i. V. m. § 12 Abs. 2 BWahlG. Für die Durchführung verweist § 4 EuWG großflächig auf die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes, insbesondere auch auf dessen Vierten Abschnitt zur „Vorbereitung der Wahl". Das Verfahren konkretisiert die (vom BMI aufgrund § 25 Abs. 2 EuWG erlassene) Europawahlordnung (EuWO) in ihren §§ 15, 17. Das Antragserfordernis für Auslandsdeutsche ergibt sich aus § 17 Abs. 1, Abs. 5 EuWO, § 15 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 6 Abs. 2 EuWG, § 12 Abs. 2 Satz 1 BWahlG.

Bundeswahlordnung (BWO) auf ein zentrales Sicherungsmittel: Im Wege einer (strafbewehrten) *Versicherung an Eides statt* muss der Bürger schriftlich beteuern, dass er die Voraussetzungen des Wahlrechts als Auslandsdeutscher erfüllt. Dafür müssen die Antragsteller ein Formular ausfüllen und unterschreiben, mit dem sie nachweisen, dass sie zur Wahl zum Deutschen Bundestag berechtigt sind und keinen anderweitigen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis gestellt haben (§ 18 Abs. 5 Satz 1 BWO). Bei falschen Angaben schwebt über ihnen aufgrund der eidesstattlichen Versicherung das Damoklesschwert einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder einer Geldstrafe (§ 156 StGB).

Um abzusichern, dass eine Mehrfachwahl ausgeschlossen ist, übersendet das kommunale Wahlamt die Erklärung des Auslandsdeutschen in Zweitausfertigung an den Bundeswahlleiter. Dieser überprüft sodann, ob bereits eine Eintragung in einem anderen lokalen Wählerverzeichnis erfolgt ist. Erst wenn die amtlichen Formblätter der zuständigen Wählerverzeichnisregistratur vorliegen, ist die lokale Wahlbehörde dazu befugt, die Briefwahlunterlagen auf dem Postweg zu übermitteln.

Das Antragsformular „Eintragung in das Wählerverzeichnis für im Ausland lebende Deutsche“[9] auszufüllen und zu versenden, sollte einen Antragsteller zwar in aller Regel nicht überfordern.[10] Es ist recht knapp und übersichtlich gehalten. Dennoch bürdet das formelle Eintragungsverfahren in das Wählerverzeichnis Auslandsdeutschen, die an einer Wahl teilnehmen dürften und möchten, nicht unerhebliche Lasten und Risiken auf. Dazu zählen nicht zuletzt die mitunter sehr langen und unzuverlässigen Postlaufzeiten[11] sowie die transportbedingt höhere Beschädigungs- oder Verlustgefahr bei Briefsendungen aus dem bzw. in das Ausland.

[9] Zum aktuellen Antragsformular siehe https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/informationen-waehler/deutsche-im-ausland.html (zuletzt besucht am 15.2.2022).

[10] Das dem Antrag beigefügte Merkblatt wirkt demgegenüber recht komplex. Durch grafische Elemente könnte es die differenzierten Voraussetzungen für die Wahlberechtigung ggf. verständlicher darstellen. Hinzu kommt, dass der Antragsteller zwei Ausfertigungen mit jeweils unterschiedlicher Rückseite ausdrucken, unterschreiben und verschicken muss. Eine Bündelung auf einem Blatt wäre bürgerfreundlicher. Sinnvoll erscheint es zudem, die Prüfung, ob ein Auslandsdeutscher die Voraussetzungen erfüllt, den Antrag überhaupt zu stellen, weniger stark auf ihn abzuwälzen, sondern die Prüfungslast stärker in Richtung Behörde zu verteilen. Das senkt das Risiko, dass ein Auslandsdeutscher seinen Wunsch, an der Bundestagswahl teilzunehmen, nach einer ersten Sichtung des Formulars mit Merkblatt aus Überforderung wieder aufgibt.

[11] Das zeigt exemplarisch der Fall, der Gegenstand einer Wahlprüfungsbeschwerde nach der Bundestagswahl 2017 war: Zwei in Mexiko lebende Deutsche hatten ihre Wahlunterlagen am 22.9.2017 erhalten, nachdem die zuständige Gemeindebehörde die Unterlagen am 24.8.2017 – also nahezu einen Monat zuvor – versandt hatte. Für die Teilnahme an der Bundestagswahl am 24.9.2017 blieb nicht mehr ausreichend Zeit, Az. WP 84/17, BT-Drucks. 19/3050, S. 43. Der Wahlprüfungsausschuss entschied lapidar (a. a. O., S. 44): „Dass eine fristgerechte Rücksendung der Wahlbriefe nicht mehr zu erreichen und damit den Einspruchsführern die Teilnahme an der Wahl faktisch nicht mehr möglich war, ist für die Einspruchsführer unbefriedigend. Das Ergebnis entspricht jedoch geltender Rechtslage.“

Eine Digitalisierung des Eintragungsverfahrens birgt vor diesem Hintergrund das Potenzial, die bürokratischen Hindernisse ein Stück weit einzuebnen: Den Antrag könnte ein Auslandsdeutscher dann zeit- und ressourcensparend elektronisch an das zuständige Wahlamt übermitteln.

III. Internationale Vorbilder erleichterter Wahlorganisation für Auslandsbürger

Internationale Vorbilder für ein elektronisches Antragsverfahren bei Parlamentswahlen gibt es bereits. So eröffnet Frankreich seinen im Ausland lebenden Staatsangehörigen die Möglichkeit, sich in einem Register im Ausland lebender Franzosen (*registre des Français établis hors de France*) auf elektronischem Wege zu registrieren (Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 décret n°2003-1377).[12] Sie müssen ihre Registratur zwar alle fünf Jahre aus eigener Initiative erneuern, allerdings können sie mit der zuständigen Behörde dafür ebenfalls elektronisch in Kontakt treten.[13] Über dasselbe Register können französische Auslandsbürger dann papierlos ihre Eintragung in die konsularische Wählerliste (*liste électorale consulaire*) beantragen. Hohe Sicherheitsvorkehrungen trifft der französische Staat dafür nicht: Sofern Auslandsbürger ihre Identität durch ein digitales Abbild ihres Personalausweises oder Passes nachweisen, nimmt er sie in die Wählerliste auf.[14]

Noch entschlossener bindet die Italienische Republik ihre Auslandsbürger in die nationalen Wahlen ein: Die Kommunen tragen die Auslandsitaliener von Amts wegen in ihre Wählerverzeichnisse („*liste elettorali*“) ein[15] und senden ihnen im Anschluss die Briefwahlunterlagen zu.[16] Das ist vor allem deshalb möglich, weil alle Auslandsitaliener verpflichtend im Melderegister für im Ausland wohnhafte Staatsbürger („*Anagrafe Italiani residenti all’estero*“, „*AIRE*“) eingetragen sind.[17]

---

[12] Insbesondere können französische Staatsbürger hierfür auf verschiedenen Wegen einen Account erstellen oder das Konto bestimmter anderer Online-Services nutzen. In ihrem Account ist die bedeutsamste Hürde zur Eintragung, dass der Wahlberechtigte einen Scan des Personalausweises oder Passes hochladen muss, der noch bis maximal ein Jahr nach Ablaufdatum als Nachweis fungieren kann. Ihren aktuellen Wohnort können französische Auslandsbürger bspw. durch Mietverträge oder aktuelle Stromrechnungen mit der entsprechenden Adresse nachweisen. Die genauen Modalitäten sind zu finden auf https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33307 (21.02.2022).

[13] Das Gesetz regelt nicht ausdrücklich, auf welchem Wege Auslandsbürger ihre Eintragung erneuern können (vgl. Art. 13 II. Abs.1 décret n°2003-1377). Allerdings weisen offizielle Webseiten auf den elektronischen Kontaktweg explizit hin, siehe z. B. https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R43250 (21.02.2022).

[14] Das Gesetz schreibt hierzu, dass die Registratur „gleichermaßen per Post, Fax oder E-Mail“ geschehen kann und dazu „eine Kopie“ des Ausweisdokuments zu übermitteln ist, Art. 5 Abs. 1 décret n°2003-1377. Die Anmeldewebseite für Auslandsfranzosen formuliert klar, dass ein Scan des Ausweisdokuments für die Identitätsprüfung ausreichend ist, vgl. https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33307.

[15] Voraussetzung für die Ausübung des Wahlrechts ist die Eintragung in eine der "liste elettorali" (liste elettorali dei cittadini italiani residenti all’estero). Detailregelungen zu den "liste elettorali" trifft Legge 7 ottobre 1947, n. 1058.

[16] Grundsätzlich findet die Wahl per Briefwahl statt, Art. 1 Abs. 2 Legge 27.12.2001, n. 459. Den Versand der Wahlunterlagen durch die Kommunen regelt Art. 12 Abs. 2 Legge 27.12.2001, n. 459.

[17] Die Pflicht zur Eintragung in ein AIRE bestimmt Art. 6 Legge 27.10.1988, n. 470 genauer. Art. 1 Abs. 8 Legge 27.10.1988, 470 regelt, dass eine Eintragung nur bei einem Auslandsaufenthalt von mind. 12 Monaten möglich

Andere westliche Staaten, die weiterhin an einem schriftlichen Antrag der Auslandsbürger festhalten, damit diese an Wahlen in der Heimat teilnehmen dürfen, wählen weniger aufwändige Ausgestaltungen als Deutschland. So lindern Frankreich und Italien die Zeitnot zusätzlich, indem Auslandswähler ihre Stimme in den Auslandsvertretungen an ihrem jeweiligen Wohnort abgeben können.[18] Die Vereinigten Staaten erlauben ihren Auslandswählern, ihre Stimmzettel selbst herzustellen.[19] In der Schweiz wiederum ist eine – schriftliche – Registratur als Auslandswähler nur einmalig erforderlich und bleibt dann für alle zukünftigen Wahlen bestehen.[20]

IV. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Teilnahme Auslandsdeutscher an Bundestagswahlen

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Für das Verfahren, in dem Auslandsdeutsche an Wahlen teilnehmen, zeichnet das Grundgesetz die verfassungsrechtlichen Grundlagen in den Wahlrechtsgrundsätzen (Art. 38 Abs. 1 GG) vor. Sie sind von dem Bestreben beseelt, den Volkswillen in Gestalt von Abgeordnetenmandaten im Parlament sachgenau abzubilden.

a) Gleichheit der Wahl

Stünde Auslandsdeutschen ein Weg offen, um durch eine Eintragung in mehrere Wählerverzeichnisse im Ergebnis mehr als eine Stimme bei der Bundestagswahl abzugeben, verstieße dies gegen den Grundsatz gleicher Wahlen. Dem Wählerverzeichnis kommt damit

---

ist. Die Registrierung im AIRE ist auch für die Ausübung weitere Rechte und den Genuss gewisser Behördenleistungen im Ausland notwendig - etwa die Neuausstellung bestimmter Dokumente und die Verlängerung des Führerscheins. Auslandsitaliener können sich auch digital über das Portal „Fast.it“ mit den zuständigen Behörden verbinden, vgl. https://www.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/italiani-all-estero/aire_0/ (21.02.2022).

[18] Voraussetzung dafür ist allerdings, die Zahl der möglichen Stimmzettel zu reduzieren (in Deutschland: für jeden der 299 Wahlkreise ein eigener). Das lösen beide Staaten administrativ, indem sie eigene Auslandswahlkreise etablieren. Vgl. Art. 24 Abs. 5 Constitution française, Art. L125 Code électoral i.V.m. Tabelle 1 ter im Annex sowie Art. 48 Abs. 3 Costituzione della Repubblica Italiana. Zur Zulassung von Wahlen in Auslandsvertretungen aus völkerrechtlicher Perspektive (am Beispiel der Türkei) *Jacob*, NVwZ-Extra 2017, 1 (2 ff.). Deutschland verweist bislang lediglich darauf hin, dass Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland „zur Beschleunigung“ anbieten, „die Beförderung der Wahlbriefe vom Ausland nach Deutschland zu übernehmen“, https://www.bundeswahlleiter.de/mitteilungen/bundestagswahlen/2021/20210121-formular-auslandsdeutsche.html (21.02.2022).

[19] Die Vereinigten Staaten von Amerika stellen ein Formular zur Verfügung, mit dem US-amerikanische Staatsbürger einen ersatzweisen Stimmzettel abgeben können, in den sie selbst die in ihrem Staat wählbaren Kandidaten eintragen. Wähler müssen also nicht darauf warten, dass sie den Stimmzettel von ihrer zuständigen Wahlbehörde auf dem Postweg erhalten. Andererseits können Besonderheiten wie das Papier, auf dem die Stimme abgedruckt ist, dafür sorgen, dass nur eingeschränkt geheim bleibt, wie einzelne Wähler abgestimmt haben. S. das sog. Federal Write-in Absentee Ballot, §20303(a)(1) und (a)(2)(B) des UOCAVA.

[20] Vgl. Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 Auslandschweizergesetz (ASG). Auslandschweizer registrieren sich im Auslandschweizerregister sowie im Stimmregister, sofern sie an Abstimmungen teilnehmen möchten (Art. 19 Abs. 1 ASG). Dass die einmalige Registratur im Stimmregister durch persönliches Vorsprechen oder schriftlich erfolgen muss (Art. 7 Abs. 1 Auslandschweizerverordnung, V-ASG), fällt dann weniger schwer ins Gewicht als bei einem wiederholten Eintragungsprozess für jede Wahl.

als Organisationsinstrument für die Wahl eine verfassungsrechtlich legitime Funktion zu: Es soll die Wahlberechtigungen der einzelnen Bürger so bezeugen und formieren, dass die Aktivbürgerschaft die staatsorganisationsrechtliche Handlung der Stimmabgabe gleichheitsgerecht vornehmen kann.[21]

b) Allgemeinheit der Wahl

Die Allgemeinheit der Wahl ist grundrechtsdogmatisch eine spezialrechtliche Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG): Sie gebietet, dass *jeder deutsche Staatsbürger* (Art. 116 Abs. 1 GG) – und damit auch jeder Auslandsdeutsche – sein Wahlrecht in „formal möglichst gleicher Weise" ausüben kann.[22]

Als Ausfluss der Allgemeinheit der Wahl genießen alle Bürger unabhängig von ihrem Wohnort das Recht, sich in ein Wählerverzeichnis eintragen zu lassen (§ 16 BWO).[23] Nur wer dort verzeichnet ist, kann tatsächlich eine Stimme zur Bundestagswahl abgeben. Die Eintragung hat für die Wahlteilnahme indes lediglich deklaratorischen, nicht aber konstitutiven Charakter.[24] Ein Wählerverzeichnis in der derzeit implementierten Form zu führen, ist mithin keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, sondern *ein* administratives Umsetzungsmittel für demokratische Wahlen. Den Segen der Verfassung genießt es aber jedenfalls, soweit es dem Zweck dient, eine gleiche Wahlteilnahme der Auslandsdeutschen zu gewährleisten und abzusichern.[25]

Mit der Allgemeinheit der Wahl sind solche Erschwerungen der Wahlteilnahme vereinbar, die andere verfassungsrechtlich legitime Ziele, insbesondere die Integrationsfunktion der Wahl,[26] sichern.[27] Die Integrationsfunktion beruht auf der staatstheoretischen Annahme, dass der Wahlakt (auch) den Abschluss eines Kommunikationsprozesses zwischen Regierenden und Regierten in Deutschland markiert. Da Auslandsdeutsche typischerweise nur begrenzt an der Willensbildung innerhalb der Bundesrepublik teilnehmen (können), kann die Wahl für sie nur in eingeschränktem Maße als Ausdruck eines kommunikativen Akts mit den Mandatsträgern gelten.[28] Damit sich Wahlen nicht „in einem rein formalen Zurechnungsverfahren

---

[21] So zum Gleichheitsgrundsatz *Franz*, Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag, 2019, S. 201.

[22] BVerfG, Urt. v. 6.5.1970, BVerfGE 28, 220 (225); BVerfG, Beschl. v. 7.10.1981, BVerfGE 58, 202 (205); vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 6.5.1970, BVerfGE 28, 220 (225); BVerfG, Beschl. v. 23.10.1973, BVerfGE 36, 139 (141); *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 94. Erg.-Lfg., Januar 2021, Art. 38 Rdnr. 89; *Müller*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Art. 38 GG Rdnr. 130.

[23] *Franz* (Fußn. 21), S. 38 m. w. N.

[24] *Franz* (Fußn. 21), S. 169.

[25] Dazu oben IV.1.a).

[26] Damit ist gemeint, dass die im Volk vertretenen politischen Ansichten durch die Wahl in das Parlament eingebracht werden, vgl. BVerfG, Urt. v. 10.4.1997, BVerfGE 95, 408 (419 f.).

[27] BVerfG, Urt. v. 4.7.2012, BVerfGE 132, 39 (48, Rdnr. 26). Als Erschwerung wirkt dabei vor allem das hochschwellige Verfahren zur Eintragung in das Wählerverzeichnis bei Auslandsdeutschen. S. dazu noch ausführlich IV.4.a).

[28] Vgl. BVerfG, Urt. v. 4.7.2012, BVerfGE 132, 39 (50, Rdnr. 33).

erschöpfen“,[29] ist es verfassungsrechtlich durchaus zulässig, Auslandsdeutschen Schranken für die Teilnahme zu setzen.

Einschränkungen, die das Wahlrecht ihnen auferlegt, müssen dann aber auch im sachlichen Zusammenhang mit der abgeschwächten Integrationsfunktion stehen: Sie müssen dem Zweck dienen, sicherzustellen, dass die Verknüpfung der späteren Wahlentscheidung zum politischen Geschehen im Inland noch besteht.[30]

Während sich die Anforderung, dass Auslandsdeutsche, die noch nie einen Wohnsitz in Deutschland hatten, bei Antragstellung begründen müssen, warum sie von den politischen Verhältnissen in Deutschland (hinreichend) betroffen sind, durchaus auf die Integrationsfunktion stützen kann, stellt sich die Situation für das *Antragsverfahren* zur Aufnahme in das jeweilige Wählerverzeichnis *als solches* etwas anders dar. Es soll den Auslandsdeutschen in seiner aktuellen Form und Grundanlage gerade ermöglichen, an den Wahlen in Deutschland teilzunehmen. Da sie nicht in einem Melderegister geführt sind, das die Gemeindebehörden pflegen, finden sie nicht von Amts wegen Aufnahme in das Wählerverzeichnis. Aus Sicht der Wahlbehörde bestehen auch sonst keine gleichwertigen Informationsbestände, die zuverlässig sicherstellen, dass der Eintrag aus dem letzten Wählerverzeichnis weiterhin aktuell ist. Könnten Auslandsdeutsche ohne nähere Prüfung an der Wahl teilnehmen, bestünde das Risiko, dass sie ihre Stimme in mehreren Gemeinden gleichzeitig abgeben oder dass die Gemeinden Wahlunterlagen an obsolete Wohnadressen im Ausland senden. Im Falle Auslandsdeutscher geraten mithin die Allgemeinheit der Wahl mit der Gleichheit der Wahl[31] sowie dem Gebot, die Wahlberechtigung auf deutsche Staatsbürger zu beschränken,[32] in Widerstreit: Die drei Grundsätze lassen sich nicht in Reinform verwirklichen.[33] Dem Gesetzgeber verbleibt daher in jedem Fall ein Gestaltungsspielraum.

Das derzeitige Verfahren ist von der Rationalität beseelt, das Sicherheitsniveau der Wahl zu erhöhen und „Irrläufer“ bei der Briefwahl weitestgehend zu vermeiden.[34] Die Entscheidung

---

[29] BVerfG, Urt. v. 4.7.2012, BVerfGE 132, 39 (50, Rdnr. 33).

[30] Auch Differenzierungen innerhalb der Gruppe der Auslandsdeutschen bedürfen eines sachlich legitimierenden Grundes: Sofern beispielsweise die Postlaufzeiten, die je nach Land und Kontinent Schwankungen unterliegen, für unterschiedliche Chancen der Wahlbeteiligung in der Gruppe der Auslandsdeutschen sorgen, müssen sie sich durch Gründe mindestens gleichen Gewichts wie die Allgemeinheit der Wahl rechtfertigen lassen, vgl. BVerfGE 132, 39 (51 ff., Rdnr. 35 ff.). Besteht eine gleichwertige elektronische Alternative, die diese Ungleichbehandlung aufzulösen vermag, verliert das Argument, die Postlaufzeiten seien lediglich eine zu akzeptierende Folge der nötigen Verwaltungshandlungen, jedenfalls an Gewicht.

[31] Siehe zur Gleichheit schon IV.1.a).

[32] Das folgt aus der Volkssouveränität, Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, BVerfGE 83, 37 (50 ff.).

[33] Vgl. dazu schon BVerfG, Urt. v. 1.8.1953, BVerfGE 3, 19 (24) sowie BVerfG, Beschl. v. 24.11.1981, BVerfGE 59, 119 (124).

[34] In anderem Kontext kennt das deutsche Recht durchaus eine antragslose Aufnahme in das Wählerverzeichnis: Bei wahlberechtigten nicht-deutschen Unionsbürgern, die im Inland leben, und sich einmal für die Europawahl in ein Wählerverzeichnis eingetragen haben sowie nicht mehr verzogen sind, verzichtet die Bundesrepublik auf einen Antrag. Die kommunale Wahlbehörde trägt sie bei der Europawahl von Amts wegen in das

für dieses *postalische* Antragsverfahren kann im Verhältnis zu einem speziellen (und stets weniger vertrauenswürdigen)[35] Melderegister für Auslandsdeutsche die vertretbare Kompromisslösung markieren, um die Gleichheit gegenüber der Allgemeinheit der Wahl zu priorisieren, ohne letztere völlig zu entkernen.

Die Optionen des Gesetzgebers, sicherere digitale Kommunikationsverfahren im Rahmen des Eintragungsprozesses zu ermöglichen, haben sich indes zuletzt (durch elektronische Identifizierungsmittel und den globalen Zugang zum Internet) erheblich erweitert.[36] Sie verleihen der Beschränkung auf das postalische (Antrags-)Verfahren nachträglich den Charakter einer legitimationsbedürftigen gesetzlichen Erschwerung. Wenn auch andere Lösungen zur Verfügung stehen, welche die Gleichheit der Wahl ebenso praktisch absichern können wie die aktuell implementierte Lösung, ohne die Wahlteilnahme für eine breite Gruppe der Auslandsdeutschen in vergleichbarer Weise zu erschweren, strapaziert der Gesetzgeber den ihm eingeräumten Spielraum im Wahlrecht zumindest.[37]

Eine verfassungsrechtliche Handlungspflicht erwächst daraus jedoch so lange nicht zwingend, wie zumindest für die breite Masse der Auslandsdeutschen eine Wahlteilnahme möglich bleibt und die Schwierigkeiten nicht ausschließlich dem postalischen Antragsverfahren zuzuschreiben sind. Denn selbst bei einem digitalen Antragsverfahren blieben Auslandsdeutsche darauf verwiesen, ihre Briefwahlunterlagen per Post zu erhalten und wieder abzusenden (wobei die Wahlbehörden die Unterlagen nicht beliebig früh versenden können).[38]

Wählerverzeichnis ein (§ 17b EuWO). Ziel der Vorschrift ist es, „langfristig in Deutschland lebenden Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten die Teilnahme an der Wahl zum EP in Deutschland dadurch erleichtert werden, dass sie nicht für jede Wahl erneut einen Antrag stellen müssen“, *Bieber/Haag*, in: dies. (Hrsg.), 2. Aufl., 2016, § 17b EuWO Rdnr. 1. Die Ausgangslage unterscheidet sich in diesem Fall aber in einer Hinsicht zu Auslandsdeutschen: Im Inland lebende EU-Bürger sind in das Melderegister eingetragen. Der deutsche Staat kann deshalb davon ausgehen, dass der Meldestatus den aktuellen Tatsachen entspricht und damit das Risiko, dass automatisch versendete Wahlbenachrichtigungen verloren gehen oder in falsche Hände geraten, gering ist.

[35] Auch ein Register für Auslandsdeutsche, wie es Italien oder Frankreich für die eigenen Auslandsbürger praktizieren, kann den Unterschied zwischen Inlands- und Auslandsdeutschen nicht vollständig einebnen: Denn der deutsche Staat kann gleichwohl die Angaben zur Wohnanschrift nicht in demselben Maße überprüfen wie bei im Inland lebenden Personen. Der Vorbehalt des Möglichen kann einem Anspruch auf besserstellende Angleichung entgegenstehen, *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 75. Erg.-Lfg., September 2015, Art. 3 Abs. 1 Rdnr. 137.

[36] Der Gesetzgeber muss auf Änderungen, welche die Verfassungsgemäßheit einer Norm infrage stellen, reagieren, beispielsweise wenn sich die tatsächlichen Grundlagen ändern, auf denen seine Entscheidung für oder wider eine wahlorganisationsrechtliche Vorkehrung beruht, BVerfG, Urt. v. 4.7.2012, BVerfGE 132, 39 (50). Siehe z. B. auch *Trute*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2021, Art. 38 Rdnr. 34.

[37] So lässt sich insbesondere hinterfragen, ob der Gesetzgeber noch immer davon befreit ist, auch *aktiv* gesondert dafür Sorge zu tragen, dass es – soweit im Rahmen des Möglichen – allen aktiv Wahlberechtigten offensteht, sich an den Wahlen zu beteiligen. BVerfG, Beschl. v. 7.2.1961, BVerfGE 12, 139 (142 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.11.1981, BVerfGE 59, 119 (125 f.).

[38] Zuerst müssen die Kreiswahlvorschläge und Landeslisten feststehen, was nicht beliebig lang vor der Wahl geschehen kann. Im Anschluss sind die Stimmzettel zu drucken, bevor die Gemeinden die Unterlagen versenden können.

c) Öffentlichkeit der Wahl, insbesondere Vertrauen in ihren ordnungsgemäßen Ablauf

Die stimmberechtigten Bürger müssen darauf vertrauen können, dass Wahlen ordnungsgemäß ablaufen und niemand das Ergebnis unrechtmäßig beeinflusst.[39] Auf diesem Vertrauen ruht das Fundament einer repräsentativen Demokratie.

Ein digitales Antragsverfahren ist im Vergleich zu einem rein analogen Bearbeitungsprozess (wie ihn bisher § 12 Abs. 2 Satz 1 Bundeswahlgesetz [BWahlG] i. d. F. v. 8.3.1985 i. V. mit § 16 Abs. 2 Nr. 2 BWO i. d. F. v. 28.8.1985 vorsehen) weniger sichtbar und greifbar. Aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl lässt sich indes nicht ableiten, dass *jede Vorbereitungshandlung* einer Wahl für die Bürger im Einzelnen nachvollziehbar sein muss.[40]

Bei der Erstellung des Wählerverzeichnisses unterliegt die Exekutive bislang einer geringeren öffentlichen Kontrolle als etwa beim Akt der Stimmauszählung nach Schließung der Wahllokale. Unterschiedliche Verfahren der Eintragung in das Wählerverzeichnis sind denkbar, solange sie keine grundlegenden Zweifel an der Sicherheit und Effektivität des Antragsverfahrens säen und die Öffentlichkeit nicht das Vertrauen in die Integrität der Wahl verliert.

d) Zwischenfazit

Die verschiedenen Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG evozieren bei der einfachrechtlichen Ausgestaltung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche Spannungslagen. Um sie im Einklang mit der Verfassung aufzulösen, ist die Eintragung in das Wählerverzeichnis so zu gestalten, dass sie bei Auslandsdeutschen im Vergleich zum Wahlakt der Inlandsdeutschen keine ungleich höheren, sachlich ungerechtfertigten Hindernisse errichtet, ohne zugleich Auslandsdeutschen ein Schlupfloch für Mehrfachwahlen zu öffnen. Ob ein digitaler Antragsprozess zur Eintragung in das Wählerverzeichnis verfassungsrechtlich zulässig ist, hängt daher vor allem davon ab, ob dieser eine vergleichbar hohe Sicherheit gegen Wahlfälschung wie der bisherige analoge Antragsprozess bietet.

Das Wahlrecht muss einerseits das Risiko einer mehrfachen Stimmabgabe aus dem Ausland wirksam eindämmen, den Verlust deutscher Briefwahlunterlagen weitgehend minimieren und darf andererseits die Wahlteilnahme der Auslandsdeutschen nicht über Gebühr durch faktische Hürden einschränken. Wie der Gesetzgeber die widerstrebenden Interessen einer sicheren und zugleich allgemeinen Wahl durch Konkretisierung in BWahlG und BWO miteinander in Einklang bringt, unterliegt aber weitgehend seiner Einschätzungsprärogative.

---

[39] BVerfG, Urt. v. 3.3.2009, BVerfGE 123, 39 (68 f.).

[40] BVerfG, Urt. v. 3.7.2008, BVerfGE 121, 266 (291). Die hohen Anforderungen, die das BVerfG an die Nachvollziehbarkeit der gültigen Stimmabgabe für die Bürger stellt, müssen sich noch nicht einmal auf jede Handlung im Zusammenhang mit der Ermittlung des Wahlergebnisses beziehen. In diesem Sinne erscheint es mindestens angezeigt, dieselben hohen Transparenzanforderungen nicht auch auf die Vorbereitungshandlung zu erstrecken, Bürger in das Wählerverzeichnis aufzunehmen (zur Transparenz des Verfahrens der Stimmabgabe im Einzelnen siehe BVerfG, Urt. v. 3.3.2009, BVerfGE 123, 39 [70]).

2. Vorgaben des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz (BWahlG) konkretisiert zwar im Grundsatz detaillierte Anforderungen an das Wahlverfahren und trifft die wesentlichen Grundentscheidungen, die dem Parlamentsgesetzgeber als Gravitationszentrum der politischen Willensbildung vorbehalten sind. Hinsichtlich des Wählerverzeichnisses erschöpft es sich aber in lakonischen Vorgaben: Es schreibt lediglich vor, dass ein solches zu führen ist und überträgt die Zuständigkeit dafür den Gemeindebehörden (§ 17 Abs. 1 Satz 1 BWahlG).[41]

Die Modalitäten, wie die Wählerverzeichnisse *en détail* auszugestalten sind, überlässt das BWahlG aber einer Rechtsverordnung, die das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) erlässt (§ 52 BWahlG). Die Bundeswahlordnung (BWO) regelt „die einzelnen Voraussetzungen für die Aufnahme in die Wählerverzeichnisse“ (§ 52 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BWahlG) sowie den „Nachweis der Wahlrechtsvoraussetzungen“ (§ 52 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 BWahlG). Sie ermächtigt das BMI auch dazu, zu konkretisieren, wie Versicherungen an Eides statt abzugeben und aufzunehmen sind (§ 52 Abs. 1 Satz 2 Nr. 14 BWahlG).[42]

3. Vorgaben der Bundeswahlordnung

Die BWO wartet gegenüber dem BWahlG qua natura mit einem Flexibilitätsvorsprung auf: Als Rechtsverordnung lässt sie sich leichter ändern als ein Parlamentsgesetz. Dass der Bundesrat beim Erlass der Rechtsvorschriften nicht zu beteiligen ist (§ 52 Abs. 2 BWahlG), erleichtert es zusätzlich, die BWO fortwährend an die gesellschaftlichen Realitäten anzupassen.

Die Verordnung bestimmt nicht nur die Form des Wählerverzeichnisses (§ 14 BWO), sondern auch, dass Auslandsdeutsche einen Antrag auf Eintragung stellen müssen (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 BWO). Darüber hinaus etabliert sie inhaltliche sowie förmliche Erfordernisse, die ein solcher Antrag erfüllen muss (§ 18 Abs. 1 u. 5 BWO, Anlage 2 BWO). Soweit der Verordnungsgeber die Einzelheiten der erforderlichen Versicherung an Eides statt nicht im Einzelnen regelt, findet subsidiär die allgemeine Vorschrift des § 27 VwVfG Anwendung.

4. Normatives Funktionskonzept des Wählerverzeichnisses

Der Normgeber konzipiert das Wählerverzeichnis als integralen Bestandteil der Wählerverwaltung. Es listet auf, wer zur Wahl berechtigt ist (vgl. § 12 BWahlG) und wer nicht – etwa weil die Person minderjährig, aufgrund einer nicht-deutschen Staatsangehörigkeit nicht zu den Wahlen zum Deutschen Bundestag zugelassen oder aber bereits in einem anderen Wählerverzeichnis erfasst ist. Im Einklang mit der übergeordneten Zielsetzung, den Kreis der wahlberechtigten Personen exakt abzustecken, führen die zuständigen

[41] Damit wählt der deutsche Gesetzgeber in der Tradition des deutschen Föderalismus bewusst ein dezentralisiertes System: Wählerverzeichnisse zu erstellen, obliegt den Kommunalbehörden; der Bundeswahlleiter übernimmt lediglich deren bundesweite Koordination.

[42] Dass der Gesetzgeber die Entscheidung über das „Wie“ gleichsam an die Exekutive durchreicht, ist nicht zuletzt Ausdruck der grundsätzlich geringeren Kritikalität der Wahlvorbereitung für die Ermittlung des Wahlergebnisses im Vergleich zum Wahlvorgang selbst.

Gemeindebehörden im Wählerverzeichnis personengebundene Angaben der ortsansässigen Wahlberechtigten (wie z. B. Familienname, Vorname, Geburtsdatum, vgl. § 14 Abs. 1 BWO).[43]

Das Risiko mehrfacher Stimmabgabe steuert der Gesetzgeber im Lichte der Gleichheit der Wahl, indem er die Aufnahme in ein Wählerverzeichnis eng an die Melderegister der Gemeinden koppelt. Denn wahlberechtigte Einwohner der Bundesrepublik sind nur an *einem* Ort gemeldet oder müssen unter mehreren Wohnungen *eine* Hauptwohnung angeben (§ 16 Abs. 1 Nr. 1, § 16 Abs. 5 u. 6 BWO i. V. mit § 21 Abs. 1 BMG; siehe auch § 16 Abs. 3 BWO).[44] Dass der Eintrag des einzelnen Wählers in das Wählerverzeichnis korrekt ist, folgt im Regelfall also bereits aus seiner melderechtlichen Registratur.[45]

Soweit der Bürger sich bei der örtlichen Meldebehörde hat registrieren lassen, nachdem er seine Hauptwohnung in deren örtlicher Zuständigkeit bezogen hat (§ 17 Abs. 1 BMG), verfügt die Gemeinde bereits über alle wahlrechtsrelevanten personenbezogenen Daten. Die Wahlbehörde kann alle Informationen, die den einzelnen Wahlberechtigten zugeordnet sind, von Amts wegen (gem. § 14 Abs. 1 Satz 2 BWO auch automatisiert) in das Wählerverzeichnis übernehmen, ohne sie erneut überprüfen zu müssen.[46] Damit genießt das Melderegister hinsichtlich seiner wahlrechtsrelevanten Datensätze quasi-öffentlichen Glauben: Es bietet eine zuverlässige Grundlage, um aktuelle Meldedaten aller Wahlberechtigten nachzuhalten. Inlandsdeutsche erreicht die Einladung zur Wahl somit ohne weiteres Zutun vor jeder Bundestagswahl an der jeweils aktuellen Meldeadresse – und zwar von Amts wegen. Ein separater Antrag bei jeder Wahl ist für Inlandsdeutsche entbehrlich.

Der Konnex zwischen Melderegister und Wählerverzeichnis hat aber auch eine Kehrseite: Ist ein Wahlberechtigter nicht mit einem Wohnsitz bei der Meldebehörde eingetragen, gelangt er auch nicht *automatisch* als registrierter Wähler ins Wählerverzeichnis. Stattdessen muss er – und dies vor jeder Wahl gesondert[47] – beantragen, dass ihn eine Gemeindebehörde in ihr Wählerverzeichnis aufnimmt.[48] Wer länger im Ausland weilt, hat seinen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis an diejenige Gemeinde zu richten, in der er zuletzt gemeldet war, bevor er aus dem Wahlgebiet fortgezogen ist (§ 17 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 Alt. 1 BWahlG). War er

[43] *Rohrmüller*, in: dies. (Hrsg.), PdK Bu A-25, 3. Aufl., 2021, 3.3.
[44] *Rohrmüller*, in: dies. (Hrsg.), PdK Bu A-25, 3. Aufl., 2021, 3.4.1.
[45] *Seedorf*, in: Schreiber/Hahlen (Hrsg.), BWahlG, 11. Aufl., 2021, § 12 Rdnr. 27.
[46] *Henning-Schulz*, Transparente Demokratie, 2015, S. 103; *Seedorf* (Fußn. 45), § 12 Rdnr. 27. In vielen Wahlämtern ist es möglich, in der Software für das Melderegister auch Wahlen vorzubereiten bzw. jedenfalls ein Wählerverzeichnis aus dem aktuellen Melderegister zu exportieren – dies hat u. a. ein Expertengespräch der Autoren mit einem rheinland-pfälzischen Wahlamt ergeben.
[47] Anderenfalls können die Stellen, die mit der Durchführung der Briefwahl betraut sind, nicht gewährleisten, dass sie die dazu erforderlichen Unterlagen auch an die aktuelle Wohnanschrift im Ausland richten.
[48] *Mohamed*, DÖV 2017, 890 (891). Hat der Wahlberechtigte nach dem 42. Tag vor der Wahl seinen Wohnsitz in eine andere Gemeinde verlegt, so muss die Ausgangsgemeinde ihn gleichwohl in ihr Wählerverzeichnis eintragen; auf seinen Antrag hin kann er sich nach ordnungsgemäßer Ummeldung ausnahmsweise auch in das von der Zuzugsgemeinde geführte Wählerverzeichnis eintragen lassen. Daneben sind auf Antrag auch Wahlberechtigte ohne Wohnung, aber mit gewöhnlichem Aufenthalt im Wahlgebiet sowie Wahlberechtigte ohne Wohnung in Justizvollzugsanstalten und entsprechenden Einrichtungen auf ihren Antrag hin in das Wählerverzeichnis einzutragen (§ 16 Abs. 2 BWO).

im Wahlgebiet nie gemeldet, richtet er sich an die Behörde, mit der er nach seiner Erklärung am engsten verbunden ist (§ 17 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 Alt. 2 BWahlG)[49] – etwa an dem Heimatort seiner Vorfahren.

Am Wahltag gleicht der Wahlvorstand mithilfe des Wählerverzeichnisses unmittelbar vor der Stimmabgabe ab, ob der Wähler wahlberechtigt ist (§ 56 Abs. 4 Satz 1 u. 2 BWO, vgl. auch § 14 Abs. 1 BWahlG). Das Wählerverzeichnis und seine praktische Funktion während des Wahltages sind damit Ausdruck der grundlegenden verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien des Wahlrechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG: Sie gewährleisten, dass die eingegangenen Wahlzettel tatsächlich von solchen Bürgern stammen, die von ihrem Wahlrecht nur einmalig Gebrauch gemacht haben (*Gleichheit* der Wahl[50]) und dass allen Wahlberechtigten unterschiedslos die Möglichkeit offenstand, sich an der Bundestagswahl zu beteiligen (*Allgemeinheit* der Wahl[51]).

5. Einzelheiten des Eintragungsverfahrens in das Wählerverzeichnis für Auslandsdeutsche *de lege lata*

Das Verfahren, mit dem Auslandsdeutsche ihren Eintrag in das Wählerverzeichnis erwirken, nimmt mit einem Antrag bei der zuständigen Gemeindebehörde seinen Anfang: Die Auslandsdeutschen müssen darlegen, warum sie dazu berechtigt sind, an der Bundestagswahl teilzunehmen. Dabei sind zwei Formerfordernisse zu unterscheiden: Der schriftliche *Antrag auf Eintragung* in das Wählerverzeichnis (§ 18 Abs. 1 Satz 1 BWO)[52] und die Abgabe einer *Versicherung an Eides statt*.

Die eidesstattliche Versicherung der Antragsteller erstreckt sich auf zwei Aspekte: dass sie berechtigt sind, an der Wahl teilzunehmen und dass sie keinen anderweitigen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis für die Wahl zum Deutschen Bundestag gestellt haben (§ 18 Abs. 5 Satz 1 BWO). Die Antragsunterlagen haben die Auslandsdeutschen persönlich und handschriftlich zu unterschreiben und sodann der für sie zuständigen Gemeindebehörde zweifach im Original per Briefsendung zu übermitteln.

Erhält eine Gemeindebehörde den Antrag eines Auslandsdeutschen, sich in das Wählerverzeichnis eintragen zu lassen, prüft sie ihn nicht nur auf Vollständigkeit, sondern

[49] Siehe *Seedorf* (Fußn. 45), § 12 Rdnr. 49. Soweit ein „materiell" Wahlberechtigter nicht in das Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält er auf Antrag gleichwohl einen Wahlschein, wenn er nachzuweisen imstande ist, dass er ohne Verschulden daran gehindert war, die 21-Tage-Frist des § 18 Abs. 1 Satz 1 BWO zu wahren.
[50] Dazu bereits oben IV.1.a).
[51] Dazu bereits oben IV.1.b).
[52] Einen Antragsvordruck können die Auslandsdeutschen auf der Internetpräsenz des Bundeswahlleiters herunterladen bzw. bei den diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland, bei den Kreiswahlleitungen sowie beim Bundeswahlleiter selbst einholen; siehe https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/dc589523-d709-4c43-adbc-9342dda468ad/bwo_anlage-2_ausfuellbar.pdf (zuletzt abgerufen am 27.2.2022).

auch darauf, ob die Angaben des Antragstellers der Wahrheit entsprechen und damit alle Voraussetzungen für die Eintragung erfüllt sind.[53]

Nachdem eine Gemeindebehörde einen Auslandsdeutschen in ihr Wählerverzeichnis eingetragen hat, ist der Bundeswahlleiter darüber unverzüglich zu unterrichten. Läuft bei ihm für einen Auslandsdeutschen die Mitteilung mehrerer Gemeinden ein, er wolle sich in das Wählerverzeichnis eintragen lassen, weist der Bundeswahlleiter die zeitlich später eintragenden Gemeinden an, ihren Eintrag zu streichen (§ 18 Abs. 5 Satz 4-6 BWO).[54] Der Bundeswahlleiter steuert so die Wählerverwaltung der Auslandsdeutschen über die Grenzen der einzelnen Wahlkreise hinweg (§ 2 Abs. 2 BWahlG i. V. mit Anlage 2). Aufgrund der einzelnen Meldungen der Gemeindebehörden kann (nur) er überblicken, ob der Wahlberechtigte lediglich in einem Wählerverzeichnis registriert ist oder ob es zu einer Doppeleintragung gekommen ist.

Selbst für den Fall, dass ein Auslandsdeutscher von mehreren Gemeinden Briefwahlunterlagen erhalten hat, ist so sichergestellt, dass es nicht zu einer mehrfachen Stimmabgabe kommt. Meldet der Bundeswahlleiter keine Einwände an, kann die Gemeindebehörde die Briefwahlunterlagen an die im jeweiligen Antrag angegebene Adresse des Auslandsdeutschen versenden.

[53] Die Gemeindebehörde muss den Sachverhalt unverzüglich aufklären, sollten Zweifel an den Angaben des Antragstellers aufkommen (§ 18 Abs. 5 Satz 3 BWO). Hierfür nehmen Wahlbehörden in der Verwaltungspraxis mitunter auch per Telefon oder E-Mail Kontakt zum Antragsteller auf – etwa um ihn aufzufordern, weitere Belege oder Erklärungen einzureichen. Zu den Voraussetzungen für die Wahlberechtigung gehört, dass die Antragsteller Deutsche i. S. d. Art. 116 Abs. 1 GG sind, das achtzehnte Lebensjahr am Wahltag vollendet haben und nicht nach § 13 BWahlG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Darüber hinaus müssen sie eine „persönlich[e] und unmittelbar[e] Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen“ sein. Für alle deutschen Staatsbürger, die sich nach ihrem vierzehnten Lebensjahr innerhalb der letzten 25 Jahre bereits einmal für drei Monate im Inland gewöhnlich aufgehalten haben, vermutet das Gesetz diese erforderliche „Heimatverbundenheit“ – nur in wenigen Ausnahmefällen ist deshalb eine ausdrückliche Darlegung notwendig.

[54] Hat die erste Behörde die Wahlunterlagen bereits versendet, führt die Löschung aus dem Wählerverzeichnis im Ergebnis dazu, dass die Stimme des Auslandsdeutschen, der einen doppelten Antrag gestellt hat, dort keine Berücksichtigung bei der Auszählung der Stimmen findet.

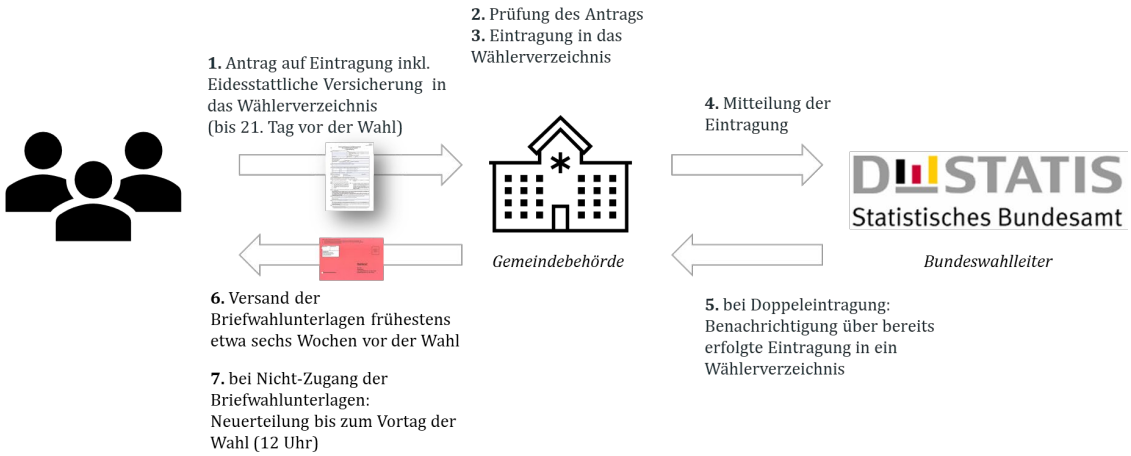


Abbildung 1: Überblick über das Antragsverfahren für den Eintrag in das Wählerverzeichnis für Auslandsdeutsche; Quelle: eigene Darstellung

6. Digitalisierter Eintragungsprozess ins Wählerverzeichnis

Das Eintragungsverfahren ins technisch im Grundsatz durchaus bruchfrei digital abbilden. In einem solchen Szenario steuert der Auslandsdeutsche die Verwaltungsleistung über ein Nutzerkonto – etwa das Nutzerkonto Bund (§ 3 Abs. 2 OZG, § 9a EGovG-Bund) – an.[55] Er füllt in der Eingabemaske die notwendigen Felder aus (oder lässt sich bestimmte Informationen getreu dem Once-Only-Prinzip[56] aus seinen Stammdaten generieren) und bringt den Antrag elektronisch auf den Weg zu der zuständigen Gemeindebehörde. Auch die eidesstattliche Versicherung gibt er auf digitalem Wege ab, nachdem er die notwendige Belehrung über die strafrechtlichen Folgen (sei es in Text- bzw. Videoform oder durch grafische Elemente) erhalten hat. Ein papierloser Antrag reduziert die Zahl erforderlicher Postsendungen für die Teilnahme an der Wahl immerhin von drei auf zwei: Die Wahlbehörde und der Bürger müssen nur noch die Briefwahlunterlagen per Post verschicken.

Initiiert ein Auslandsdeutscher den Eintragungsprozess in das Wählerverzeichnis aus seinem digitalen Nutzerkonto, lässt sich auch die Gefahr einer gleichheitswidrigen Mehrfacheintragung eindämmen. Eine eindeutige Zuordnung des Inhabers zur zuständigen Gemeindebehörde kann dann bereits erfolgen, bevor das Wahlamt überhaupt in der Sache über den Antrag entscheidet. Denn schon auf der Ebene des Nutzerkontos ließe sich hinterlegen, wenn ein Nutzer elektronisch beantragt hat, dass ihn eine Gemeindebehörde in das kommunale Wählerverzeichnis einträgt – ein Zweitantrag wäre dann schon technisch unmöglich (ohne den ersten zurückzuziehen).[57] Ein digitales Verfahren bündelte und

[55] Zur Frage der Identifizierung und Authentifizierung durch eine eID, vgl. Teil IV.9. Dort auch zu anderen Konstellationen der Übersendung in elektronischer Form gem. § 3a Abs. 2 Satz 2 und 4 VwVfG.

[56] Vgl. dazu *Wimmer* (Fußn. 56), 149. Aus datenschutzrechtlicher Sicht *Martini/Wenzel*, DVBl 2017, 749 ff.

[57] Ein Hinweisfenster könnte den Antragsteller ergänzend darauf aufmerksam machen, dass er nur einen Antrag stellen darf und ein doppelter Antrag eine Strafbarkeit nach sich zieht. Zusätzlich kann im Grundsatz ein automatisierter Abgleich mit dem Informationsbestand des Bundeswahlleiters über bereits erfolgte Eintragungen in ein Wählerverzeichnis parallel zur Antragstellung bei der Gemeindebehörde erfolgen.

synchronisierte auf diese Weise die Prozessschritte, die bei der Gemeindebehörde bzw. dem Bundeswahlleiter angesiedelt sind, effektiver als ein papierbasiertes Verfahren. Eine postalische Übermittlung zwischen Antragsteller und Gemeindebehörde sowie zwischen Gemeindebehörde und Bundeswahlleiter erwiese sich als obsolet. Der Antragsteller könnte den gesamten Vorgang gleichsam mit wenigen Klicks absolvieren und die die Bearbeitungsdauer fühlbar verringern.

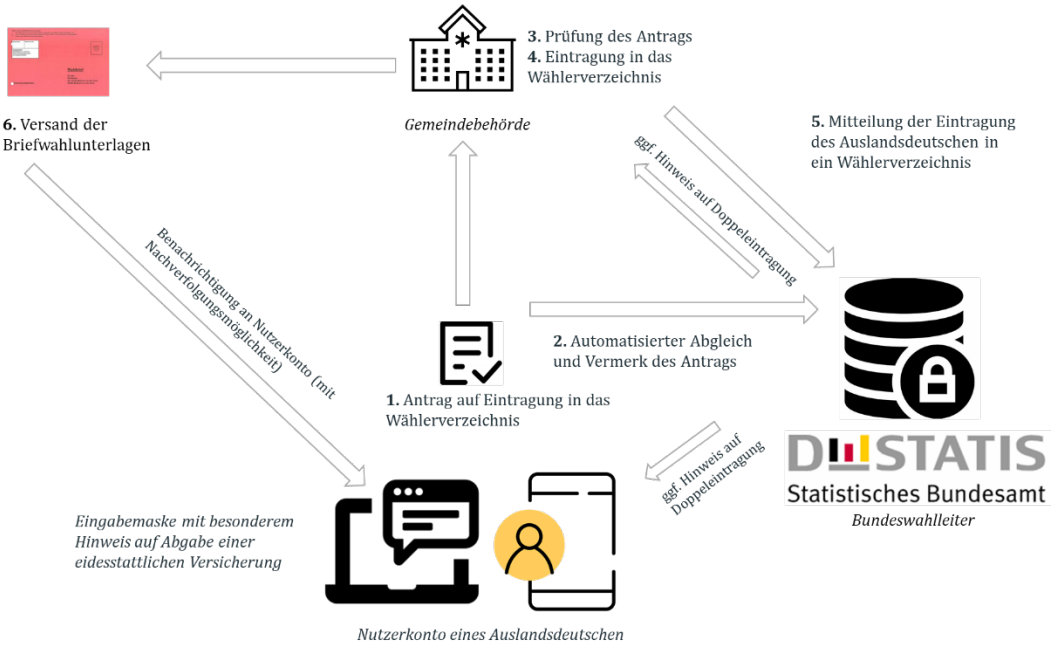


Abbildung 2: Denkbares digitales Antragsverfahren für den Eintrag in das Wählerverzeichnis für Auslandsdeutsche, Quelle: eigene Darstellung

7. Funktion und Anwendungsgebiete der eidesstattlichen Versicherung (§ 18 Abs. 5 BWO)

Als rechtsdogmatisches und verwaltungspraktisches Nadelöhr für eine Digitalisierung der Eintragung in das Wählerverzeichnis erweist sich die eidesstattliche Versicherung aller Tatsachen, welche die Wahlberechtigung des Antragstellers begründen.[58] Sie soll dafür bürgen, dass eine Person, die Wahlunterlagen erhält, tatsächlich wahlberechtigt ist (§ 18 Abs. 5 BWO). Mit der Versicherung an Eides statt bekräftigt der Antragsteller, dass in seiner Person sämtliche Voraussetzungen der Wahlberechtigung vorliegen; seine Unterschrift dient als Nachweis dafür, dass die auf dem Antrag angegebene und die beantragende Person übereinstimmen (dass also kein Dritter einen Antrag im fremden Namen stellt).

[58] Zu den Voraussetzungen der Wahlberechtigung bereits Fn. 53.

a) Funktion der Versicherung an Eides statt

Verwaltungsrechtsdogmatisch betrachtet ist die eidesstattliche Versicherung ein verfahrensrechtliches Beweismittel. Ihr kommt ein höherer Beweiswert zu als einer formlosen Erklärung.[59] Die Versicherung dient dazu, Tatsachen glaubhaft zu machen,[60] bei denen die Wahrheitsermittlung auf anderem Wege nicht oder nur schwer möglich ist. Diese Rolle spiegelt sich in der Basisvorschrift des allgemeinen Verwaltungsrechts zur Versicherung an Eides statt wider: § 27 Abs. 1 Satz 2 VwVfG erklärt die Versicherung für solche Fälle zum geeigneten Instrument, in denen „andere Mittel zur Erforschung der Wahrheit nicht vorhanden sind, zu keinem Ergebnis geführt haben oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern".

Auf das Mittel der eidesstattlichen Versicherung greift die Verwaltung insbesondere in Eilverfahren zurück. Denn dort fehlt regelmäßig die Zeit, um den Sachverhalt – etwa durch Zeugenaussagen oder Formen der Amtsermittlung (wie einem Informationsersuchen bei einer ausländischen Behörde) – ausführlich zu prüfen. Eine vergleichbare zeitliche Dringlichkeit besteht auch im Vorfeld einer Bundestagswahl. Denn die langen und schwer prognostizierbaren Postlaufzeiten ins Ausland und die starre Frist am Wahltag erfordern, dass die zuständige Kommunalbehörde die Wahlunterlagen so schnell wie möglich auf den Weg bringt. Jede Verspätung oder Verzögerung kann sonst im Zweifel die Stimme einer wahlberechtigten Person ohne deren Beitrag oder Verschulden im Wahlergebnis unberücksichtigt lassen. Erhebliche Erschwernisse für die zeitgerechte Teilnahme kommen dem Verlust des Wahlrechts gleich und beeinträchtigen damit die Allgemeinheit der Wahl.[61]

Die Relevanz der eidesstattlichen Versicherung erschließt sich erst mit Blick auf ihre strafrechtliche Wirkung vollständig. Denn eine Person, die eine falsche Aussage trifft, macht sich durch die Lüge allein im Grundsatz noch nicht strafbar – erst die eidesstattliche Versicherung wirkt unrechtsbegründend.[62]

Die Versicherung an Eides statt kann eine Behörde zugleich nicht beliebig verlangen und abnehmen. Vielmehr unterliegt das Beweismittel einer strikten Anforderung: Ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung muss eine eidesstattliche Versicherung spezialgesetzlich vorsehen (§ 27 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Nicht ausreichend sind also insbesondere bloße Verwaltungsvorschriften oder Satzungen. Zudem muss eine Rechtsvorschrift die Behörde,

[59] *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs et al. (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., 2018, § 27 Rdnr. 1; vgl. *Ritgen*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), VwVfG, 11. Aufl., 2020, § 27 Rdnr. 5.

[60] *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl., 2019, § 27 Rdnr. 3, 14; *Heinrich*, in: Dölling/Duttge/König et al. (Hrsg.), StrafR, 5. Aufl., 2022, § 156 StGB Rdnr. 1; *Kallerhoff/Fellenberg* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 1; *Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 2020, § 27 Rdnr. 1; *Schwarz*, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Hk-VerwR, 5. Aufl., 2021, § 27 VwVfG Rdnr. 1, 4.

[61] Dazu bereits oben IV.1.b).

[62] *Vormbaum*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen (Hrsg.), StGB, 5. Aufl., 2017, § 156 Rdnr. 5.

welche die eidesstattliche Versicherung abnehmen soll, für zuständig erklären (§ 27 Abs. 1 Satz 1 VwVfG).[63] § 18 Abs. 5 BWO genügt diesen Anforderungen.

b) Form der Versicherung an Eides statt

Ein digitales Eintragungsverfahren in das Wählerverzeichnis kann seine Funktion dann nicht erfüllen, wenn die eidesstattliche Versicherung ausnahmslos schriftlich abzugeben ist. Dies ist der Fall, wenn auch die elektronische Form die schriftliche Abgabe, vor allem die Unterschrift, nicht gemäß § 3a Abs. 2 VwVfG ersetzen kann.

aa) Unterschrift als maßgebliches Formelement

Die Unterschrift schließt die eidesstattliche Versicherung als Zeichen dessen ab, dass die Erklärung vollendet ist und in dieser Form in den Rechtsverkehr gelangen soll (*Abschlussfunktion*). Zum anderen soll sie den Erklärenden warnen, dass er mit seinem Antrag und der eidesstattlichen Versicherung Rechtsfolgen auf sich nimmt (*Warnfunktion*). Schließlich dient die Unterschrift auch als Nachweis für die Identität desjenigen, der die eidesstattliche Versicherung abgibt (*Identitätsfunktion*).[64] In der Kombination erweist sich die Unterschrift als entscheidendes Bindeglied zwischen einer möglichen Falscherklärung und deren Strafbarkeit.

Den funktionellen Erwartungen muss die Unterschrift allerdings auch im Eintragungsverfahren praktisch nachkommen können. Unterschriften sind nicht fälschungssicher und nicht immer leicht verifizierbar. Um die Echtheit einer schriftlichen Erklärung überprüfen zu können, ist es daher unabdingbar, die Unterschrift des (vorgeblichen) Antragstellers zu kennen. Da viele Auslandsdeutsche keinen Personalausweis besitzen, ist die Authentifizierung nicht unmittelbar über einen Abgleich mit der Unterschrift, die im Personalausweisregister (§ 23

[63] Das Strafrecht bietet einen zweiten Tatbestand, der unberechtigte Eintragungen in das Wählerverzeichnis verhindern soll: Zusätzlich ist die Fälschung von Wahlunterlagen strafbar. Konkret macht sich hierbei u.a. derjenige des Vergehens schuldig, der „seine Eintragung in die Wählerliste (Wahlkartei) durch falsche Angaben erwirkt“ (§ 107b Abs. 1 Nr. 1 StGB). Der Nachteil an diesem Tatbestand ist jedoch, dass die Strafbarkeit erst mit erfolgreichem Eintrag in das Wählerverzeichnis entsteht. Fälle, in denen ein falscher Antrag auf Eintragung ins Wählerverzeichnis nach dem Eintrag noch bekannt wird, sind jedoch schwerer denkbar als solche, in denen falsche Angaben bereits bei Prüfung des Antrags auffallen.

[64] Im Kontext der digitalen Sicherheit wird diese Funktion etwas präziser als eine Kombination aus Identifikation und Authentifizierung bezeichnet: Die *Identifikation* beschreibt die Angabe eines Namens (oder anderer eindeutiger Merkmale, ggf. auch in Kombination), die deutlich macht, von wem eine Aussage stammen soll. Sie ist gleichsam eine bloße Behauptung der Identität. Die *Authentifizierung* (vgl. Art. 3 Nr. 5 eIDAS-VO) bedeutet dann, dass die behauptete Identifikation durch geeignete Nachweise zur belastbaren Tatsache wird. Wer gegenüber einem physisch nicht anwesenden Diensteanbieter eine personengebundene Eigenschaft behauptet (Identifizierung), muss also stets auf ein Authentifizierungsverfahren zurückgreifen, um den Nachweis zu erbringen, dass seine Angaben wahrheitsgemäß auf ihn bezogen sind. Vgl. auch *Hoepner/Welzel/Wulff*, Identifizierung und Authentifizierung leicht gemacht - die Nutzer ins Zentrum stellen, 2019, S. 6.

Abs. 3 PAuswG) hinterlegt ist, möglich, sondern nur umständlich über alternative Wege, wie eine Geburtsurkunde oder andere Nachweise des Antragstellers.[65]

Daher können die zuständigen Wahlbehörden die Unterschriften nicht immer prüfen bzw. tun es in ihrem Standardprüfungsverfahren der Eintragungsanträge regelmäßig nicht. Damit erfüllt bereits das bisherige analoge Verfahren die Identitätsfunktion der Unterschrift bei Auslandsdeutschen nur sehr eingeschränkt.

Obgleich sich nur begrenzt überprüfen lässt, ob eine Unterschrift authentisch ist, entfalten ihr äußerlicher Rahmen und die strafrechtliche Relevanz doch eine erhebliche Bedeutung für ihren Beweiswert. Umso wichtiger ist es, dass der Antragsteller versteht, welches Gewicht seiner eidesstattlichen Versicherung zukommt und dass ihm bei einer etwaigen falschen Versicherung strafrechtliche Konsequenzen drohen.

Eine Warnung, den Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis nicht völlig gedankenlos abzugeben, ist in einem elektronischen Verfahren aber ebenfalls vorstellbar: Grafische Elemente und erläuternde Einblendungen können ein Antragsverfahren über den Portalverbund flankieren. Der Hinweis auf die mit der Unterschrift verbundenen gravierenden Rechtsfolgen ist jedenfalls umso eindrücklicher, je stärker sich der Eindruck, dass eine falsche Angabe gegenüber der Behörde zu einer Strafverfolgung führt, durch die konkrete Form gewährleisten lässt. Das Design einer digitalen Lösung kann diesen Anforderungen Rechnung tragen.

Hinzu kommt, dass eine Person sich nur dann abschrecken lässt, wenn es überhaupt möglich erscheint, dass eine Strafverfolgungsbehörde ihr die falsche eidesstattliche Versicherung nachweist und ein Ermittlungsverfahren einleitet. Wo die besondere Bekräftigungswirkung auf einer Strafdrohung beruht, muss es also überhaupt im Bereich des Möglichen liegen, dass Ermittlungsbehörden Fälle falscher eidesstattlicher Versicherungen erfolgreich verfolgen und vor Gericht bringen. Da alle Antragsteller in diesem Fall im Ausland leben, ist es deutlich schwieriger, Verfasser falscher eidesstattlicher Versicherungen ausfindig zu machen und vom deutschen Staatsgebiet aus strafrechtlich zu verfolgen. Daran knüpft sich die grundlegende Frage, welche Bekräftigungswirkung die eidesstattliche Versicherung in ihrer aktuellen Ausgestaltung überhaupt entfalten kann.

Wichtig ist vor diesem Hintergrund zum einen, dass die Erklärung (auch) in der Sphäre der Behörde vorhanden ist. Sie hält damit ein Beweismittel in der Hand, um strafrechtliche Ermittlungen zu initiieren. Zum anderen muss es das elektronische Verfahren ermöglichen, hinreichend sicher nachzuweisen, wer eine bestimmte eidesstattliche Versicherung

[65] Diesen Aufwand wird eine Wahlbehörde in der Praxis freilich kaum auf sich nehmen. Eine Anfrage der Autoren bei einer Wahlbehörde in Rheinland-Pfalz hat zu Tage gefördert, dass es offenbar kein standardmäßiger Bestandteil des Kontrollverfahrens bei der Gemeindebehörde ist, die Unterschrift des Antragstellers auf ihre Authentizität zu überprüfen. Geprüft wird lediglich, *dass* eine Unterschrift vorhanden ist, nicht aber, ob sie wirklich diejenige des Antragstellers ist.

tatsächlich verfasst hat. Diese Funktion kann eine Unterschrift als Bestandteil der Schriftform in gewissem Maße erfüllen – genauso kann dies aber auch eine qualifizierte elektronische Signatur bewerkstelligen.

bb) Verwaltungsrechtliche Perspektive

Die Formanforderungen für eidesstattliche Versicherungen sind – trotz ihres hohen Beweiswertes – gesetzlich nur in Teilen ausdrücklich normiert.[66] Das allgemeine Verwaltungsrecht formuliert zwar detaillierte Vorgaben, wie eine eidesstattliche Versicherung auszugestalten ist, die eine Behörde zur Niederschrift aufnimmt[67] (§ 27 Abs. 2-5 VwVfG). Eine Pflicht, eidesstattliche Versicherungen ausschließlich in dieser Form abzugeben, lässt sich den gesetzlichen Vorgaben indes nicht entnehmen.[68]

Dass sich der Gesetzeswortlaut selbst nicht explizit dazu verhält, ob eine elektronische Versicherung den Formerfordernissen genügt, bedeutet jedoch nicht, dass es legitim ist, eidesstattliche Versicherungen frei von jeglichen förmlichen Begrenzungen entgegenzunehmen. Vielmehr kann auch aus dem systematischen Zusammenspiel mit weiteren Normen sowie dem Telos der Vorschrift folgen, dass bestimmte Formen erlaubt oder unzulässig sind.

(1) Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechts

„Aus dem Gesamtzusammenhang“[69] der Normen folgert die Verwaltungsrechtswissenschaft grundsätzlich einhellig, dass der Erklärende die eidesstattliche Versicherung stets *schriftlich abgeben* oder *zur Niederschrift erklären* muss,[70] insbesondere also *nicht rein mündlich* abgeben kann.[71] Die Gesetzesbegründung zum seinerzeitigen § 23 VwVfG aus dem Jahr 1973 – als dem Gesetzgeber Online-Verwaltungsportale kaum als ferne Zukunftsvision vor Augen gestanden haben dürften – stützt diese Einschränkung: Grundsätzlich sei jedermann befugt, eine eidesstattliche Versicherung aufzunehmen, sie also zu verschriftlichen, insbesondere

---

[66] Anders verhält es bei der Form des Antrages selbst, hätte dieser keine eidesstattliche Versicherung inkludiert: Der Antrag ist schriftlich zu stellen (§ 18 Abs. 1 Satz 1 BWO). Die angeordnete Schriftform kann aber durch die elektronische Form ersetzt werden, soweit keine Rechtsvorschrift dies ausschließt (§ 3a Abs. 2 Satz 1 VwVfG).

[67] *Aufnahme* ist die Handlung, die nötig ist, um eine eidesstattliche Versicherung schriftlich niederzulegen, BT-Drucks. 7/910, S. 51; *Kallerhoff/Fellenberg* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 11; zur Begriffsabgrenzung siehe auch *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer/Tegethoff et al. (Hrsg.), VwVfG, 22. Aufl., 2021, § 27 Rdnr. 6, 10 sowie *Schwarz* (Fußn. 60), § 27 VwVfG Rdnr. 1. In Abgrenzung dazu ist die *Ab*nahme der eidesstattlichen Versicherung nach einhelliger Meinung die Handlung, mit der die Behörde die Versicherung entgegennimmt, *Kallerhoff/Fellenberg* (Fußn. 75), § 27 Rdnr. 11; *Kutsch*, NZV 2006, 237 (238).

[68] Die Frage der konkreten Form ist der Norm deshalb als Vorbedingung eingeschrieben („Wird die Versicherung an Eides statt von einer Behörde zur Niederschrift aufgenommen, […]“, § 27 Abs. 2 Satz 1 VwVfG). *Kallerhoff/Fellenberg* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 1; *Kutsch* (Fußn. 67), 238 (zur wortgleichen Vorschrift im VwVfG-NRW); *Schneider* (Fußn. 60), § 27 Rdnr. 16.

[69] *Kallerhoff/Fellenberg* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 11; *Kutsch* (Fußn. 67), 239; *Ritgen* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 14.

[70] *Engel/Pfau* (Fußn. 60), § 27 Rdnr. 3, 17; *Kallerhoff/Fellenberg* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 1; *Kutsch* (Fußn. 67), 239; *Ritgen* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 14; *Vormbaum*, Der strafrechtliche Schutz des Strafurteils, 1987, S. 231 (Fußn. 342: „unstreitig“); ohne weitere Diskussion *Schwarz* (Fußn. 60), § 27 VwVfG Rdnr. 16.

[71] Eine Dokumentation der Erklärung ist ferner sinnvoll, um spätere Beweisschwierigkeiten im Falle einer strafrechtlichen Verfolgung zu verringern.

auch derjenige, der die Versicherung abgeben will.[72] Damit zieht die Verwaltungsrechtswissenschaft alleine die Grenze, eine rein mündliche Erklärung auszuschließen.

§ 3a Abs. 2 Satz 1 VwVfG stellt die elektronische Form der Schriftform grundsätzlich gleich: Der Bürger kann die Schriftform immer dann durch die elektronische Form ersetzen,[73] „soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist“ (§ 3a Abs. 2 Satz 1 VwVfG). Ein solcher Ausschluss hat typischerweise ausdrücklich zu erfolgen.[74] Knüpfen Verfahrensregelungen an physische Vorgänge an, kann der elektronische Weg aber auch implizit ausgeschlossen sein.[75] Soweit der Gesetzgeber nicht hinreichend klar eine abweichende Anordnung trifft, gilt also die Grundentscheidung, dass die digitale Form zulässig ist, ebenso für die Versicherung an Eides statt.

(2) Ausschluss der elektronischen Form durch die BWO?

Als der Verordnungsgeber der BWO die Modalitäten der eidesstattlichen Versicherung geregelt hat, stand ihm noch ein rein papierbasierter physischer Prozess zwischen Antragsteller, den Gemeindebehörden und dem Bundeswahlleiter vor Augen. Das macht bspw. § 18 Abs. 5 BWO mit dem Hinweis darauf deutlich, dass „Vordrucke […] angefordert werden“ können (Satz 2), während Satz 4 auf die „Übersendung der Zweitausfertigung“ an den Bundeswahlleiter rekurriert. Darin kann sich womöglich ein impliziter Ausschluss der elektronischen Form i. S. d. § 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG manifestieren.

Immerhin sieht der Verordnungsgeber für den Antrag *ein Formular mit Unterschriftsfeld* vor (Anlage 2 zu § 18 Abs. 5 BWO). Das schließt nach dem Willen des EGovG die elektronische Form jedoch gerade nicht aus (§ 13 Satz 1 EGovG). Nur weil dem Gesetz- oder Verordnungsgeber allein das analoge Verfahren vor Augen stand, als er die Einzelheiten des Verfahrens normativ verankerte (etwa weil ein digitales Verfahren beim Erlass der Rechtsvorschrift noch außerhalb jeder Vorstellbarkeit lag), ist die elektronische Form noch nicht reflexhaft ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass die BWO ausschließlich für Sammelanträge mehrerer Personen explizit verlangt, diese „persönlich und handschriftlich“ zu unterzeichnen (§ 18 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 BWO), auf diese Formanforderung aber für die eidesstattliche Versicherung verzichtet. Dass die Unterzeichnung gerade im Zusammenhang mit Sammelanträgen „handschriftlich“ erfolgen muss, ist insbesondere nicht als generelles

[72] BT-Drucks. 7/910, S. 51.

[73] *Kallerhoff/Fellenberg* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 1; *Ramsauer* (Fußn. 67), § 27 Rdnr. 11; *Ritgen* (Fußn. 59), § 27 Rdnr. 14; i. Erg. so auch *Schneider* (Fußn. 60), § 27 Rdnr. 16.

[74] Im Kreislaufwirtschaftsrecht hat der Gesetzgeber bis 2012 die elektronische Form explizit ausgeschlossen (§ 3a KrW-/AbfG a.F.), ab 2012 hingegen die elektronische Form ausdrücklich zugelassen (§ 64 KrWG). Vgl. z. B. auch zur Ernennung von Ministern § 18a MinG, zu Urkunden in Staatsangehörigkeitssachen § 38a StAG sowie § 9 Abs. 1 Satz 2 PAuswG, § 6 Abs. 1 Satz 2 PassG; für weitere Beispiele siehe *Hornung*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, 2020, § 3a Rdnr. 68.

[75] *Hornung* (Fußn. 74), § 3a Rdnr. 70 dazu, dass die „Urkunde“ im Beamtenrecht im Ergebnis auch in elektronischer Form „ausgehändigt“ werden kann.

Votum gegen die elektronische Form zu lesen. Vielmehr ist die Tatbestandsvoraussetzung als Reaktion darauf zu verstehen, dass speziell Sammelanträge dazu verleiten, die eigene Unterschrift einem der anderen Antragsteller zu überlassen. Die Norm soll insofern lediglich klarstellen: Für jeden einzelnen Antragsteller muss eine direkte Verbindung zum Antrag bestehen, eine Stellvertretung ist ausgeschlossen.

Zudem wollte der Verordnungsgeber im Hinblick auf praktische Herausforderungen bei der Antragsbearbeitung ohnehin eine gewisse Flexibilität ermöglichen. Dies zeigt etwa, dass er anstelle der vorgeschriebenen Zweitausfertigung auch die „Kopie der Erstausfertigung" (§ 18 Abs. 5 Satz 4 BWO) ausreichen lässt. Die Vorschrift zielt zwar tendenziell auf Fälle, in denen ein Antragsteller entgegen den Vorgaben im Vordruck nur *ein* Originaldokument, aber eben keine Zweitausfertigung (für den Bundeswahlleiter) eingesendet hat. Indem der Verordnungsgeber davon absieht, zwingend zwei Ausfertigungen zu verlangen, lässt er indes auch Raum für implizite Schlussfolgerungen im Hinblick auf elektronische Verfahren. Denn bei diesen erübrigt es sich von vornherein, eine Zweitausfertigung vorzusehen. Ein elektronisch eingereichtes Formular kann man der Natur nach stets unbegrenzt vervielfältigen. Der einzig gangbare Weg für die Gemeindebehörde innerhalb des papierbasierten Eintragungsprozesses wäre ohnehin, das elektronisch signierte Dokument zweifach auszudrucken (und zu vermerken, dass der Antragsteller das Dokument ordnungsgemäß mit elektronischer Signatur eingereicht hat), um anschließend eine Kopie an den Bundeswahlleiter per Post zu übersenden. Indem der Verordnungsgeber als Alternative zur papiernen Zweitausfertigung eine Kopie der Erstausfertigung ausreichen lässt, nimmt er also bereits unausgesprochen davon Abstand, im Eintragungsverfahren zwingend zwei handschriftlich unterzeichnete Formulare zu verlangen. Erforderlich ist bei genauerem Hinsehen mithin lediglich, dass überhaupt eine authentische Ausfertigung des Antrags dem Bundeswahlleiter zukommt. Ob dies digital oder analog stattfindet, ist nicht entscheidend.

Die BWO sieht die Schriftform zwar ausdrücklich vor. Sie schließt die Grundentscheidung der – höherrangigen – Rechtsvorschrift des § 3a Abs. 2 VwVfG, die Schriftform durch die elektronische Form für ersetzbar zu erklären, im Ergebnis jedoch weder explizit noch implizit aus.[76] Einen ausdrücklichen oder konkludenten Ausschluss der elektronischen Form im Sinne des § 3a Abs. 2 Satz 1 VwVfG verfügt § 18 BWO also nicht.

cc) Strafrechtliche Perspektive

Obgleich eine eidesstattliche Versicherung den verwaltungsrechtlichen Anforderungen genügt, heißt das noch nicht automatisch, dass sie in ihrer konkreten Form bei einer strafrechtlichen Würdigung das Unrecht hinreichend begründet. Sie erwiese sich als zahnloser Tiger, wenn sie keine strafrechtliche Sanktion nach sich ziehen könnte – bspw. weil die

[76] Solange der Eintragungsprozess nicht als Eingabemaske über ein OZG-Nutzerkonto ansteuerbar ist, kann ein Auslandsdeutscher den Antrag ausschließlich in Form eines qualifizierten elektronischen Dokuments per E-Mail übersenden. Siehe auch unten IV.9.

Verbindung zwischen einer bestimmten Person und einer digital abgegebenen Erklärung nicht hinreichend sicher nachweisbar ist. Die Beweiswirkung steht und fällt im Rechtsverkehr also letztlich damit, ob es möglich ist, den Straftatbestand der falschen Versicherung an Eides statt (§ 156 StGB) bei falschen Angaben durch eine bestimmte Person auch bei elektronisch abgegebenen Erklärungen als erfüllt anzusehen. Die verwaltungsverfahrensrechtliche und die strafrechtliche Perspektive können dabei auseinanderlaufen.

Welchen Formanforderungen die eidesstattliche Versicherung genügen muss, um ihre Schutzfunktion zu erfüllen, die Integrität der staatlichen Behördentätigkeit und Rechtspflege[77] zu wahren, darüber gehen die Meinungen auseinander.

Manche Strafrechtswissenschaftler halten es für entscheidend, inwieweit der Erklärende *verpflichtet* ist, die eidesstattliche Versicherung abzugeben:[78] Bei „spontanen" eidesstattlichen Versicherungen, die eine Behörde zwar fordern darf, die allerdings nicht zwingend abzugeben sind, sei es notwendig, dass der Erklärende die Versicherung persönlich, also vor Ort, abgibt. Anderenfalls richte sich die strafrechtliche Bewertung ausschließlich danach, welche Form die verwaltungsrechtliche Norm vorschreibt bzw. zulässt. Im Falle des § 18 Abs. 5 BWO, der die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung ausdrücklich anordnet, kommt es in dieser Lesart also ausschließlich darauf an, welche Form das Bundeswahlrecht und das Verwaltungsverfahrensrecht vorgeben.

Andere Strafrechtler stufen neben der schriftlichen Abgabe der eidesstattlichen Versicherung stets auch eine mündliche Abgabe als zulässig ein.[79] Sofern jemand eine eidesstattliche Versicherung schriftlich abgebe, müsse der Erklärende diese der zuständigen Behörde im Ergebnis lediglich mit Wissen und Wollen zugänglich machen.[80]

---

[77] Zum Schutzgut des § 156 StGB näher *Bosch/Schittenhelm*, in: Eser (Hrsg.), StGB, 30. Aufl., 2019, § 156 Rdnr. 1 f.; *Sinn*, in: Satzger/Schluckebier/Widmaier (Hrsg.), 5. Aufl., 2021, § 156 Rdnr. 2; *Vormbaum* (Fußn. 70), S. 237; *Vormbaum* (Fußn. 62), § 156, Rdnr. 6.

[78] *Bosch/Schittenhelm* (Fußn. 77), § 156 Rdnr. 4; *Vormbaum* (Fußn. 62), § 156 Rdnr. 19; übersichtlich insgesamt zur Form *Ruß*, in: Laufhütte/Tiedemann/Rissing-van Saan (Hrsg.), LK StGB VI, 12. Aufl., 2009, § 156 Rdnr. 2 ff.

[79] OLG Stuttgart, Urt. v. 1.3.1996 - 2 Ss 635/95, in: NStZ-RR 1996, 265; *Heinrich* (Fußn. 60), § 156 StGB Rdnr. 9 f.; *Müller*, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), MüKo StGB III, 3. Aufl., 2017, § 156 Rdnr. 10 ff.; *Heger*, in: Kühl/Heger (Hrsg.), StGB, 29. Aufl., 2018, § 156 Rdnr. 5.

[80] BayObLG, Urt. v. 23.2.1995 - 5 St RR 79/94, in: NJW 1996, 406, (407); *Bosch/Schittenhelm* (Fußn. 77), § 156 Rdnr. 19; *Sinn* (Fußn. 77), § 156 Rdnr. 11; *Ruß* (Fußn. 78), § 156 Rdnr. 3 f. Im Vergleich zum Postweg sei es darüber hinaus sogar sicherer, die eidesstattliche Versicherung per Fax zu versenden. Denn während sich Dritte auf dem Postweg „des Namens und der Unterschrift widerrechtlich bedienen" könnten, werde per Telefax die Kennung des Sendegeräts mit übermittelt. Ohne einen Zugang zum Faxgerät des Empfängers ließe sich die Erklärung nicht manipulieren. Diese Wertung lässt sich im Wege eines Erst-recht-Schlusses auch auf eine elektronische Übermittlung übertragen: An die Stelle der eigenhändigen Unterschrift, an der sich Dritte auf dem Postweg „bedienen" können, tritt dort die qualifizierte elektronische Signatur als Bestandteil der abgesandten Angaben. Ein Missbrauch ist bei einer Abgabe mit qualifizierter elektronischer Signatur nur denkbar, wenn ein Dritter unbefugt auf die Signaturerstellungseinheit zugreift. Der Beweiswert einer solchen elektronischen eidesstattlichen Versicherung ist deshalb mindestens genauso hoch oder geht tendenziell sogar über das Sicherheitsniveau eines unterschriebenen Antragsformulars auf dem Postweg hinaus.

Im Ergebnis ist damit auch das Strafrecht (unabhängig von der konkreten dogmatischen Lesart des § 156 StGB) dazu in der Lage, die Abgabe der eidesstattlichen Versicherung in elektronischer Form dogmatisch abzubilden, ohne dass Strafbarkeitslücken entstehen.

8. OZG-Pflicht des Eintragungsverfahrens

Als Verwaltungsleistung unterliegt die Eintragung Auslandsdeutscher nicht nur dem EGovG, sondern auch der gesetzlichen Verpflichtung aus § 1 Abs. 1 OZG: Bund und Länder müssen sämtliche Verwaltungsleistungen bis zum 31.12.2022 online verfügbar machen (vgl. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 2 u. 3 OZG).[81] Ein *subjektives Recht*, den elektronischen Antragsweg über den Portalverbund anzubieten, räumt § 1 Abs. 1 OZG den Auslandsdeutschen aber nicht ein.[82] Sofern die behördliche Praxis auch im Jahr 2023 unverändert bleibt, verstößt sie aber nicht nur gegen die Vorgabe, die elektronische Form als der Schriftform äquivalent anzuerkennen (§ 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG), sondern auch gegen die objektiv-rechtlichen Verpflichtungen des OZG. Auch § 2 Abs. 3 EGovG verpflichtet Behörden bereits dazu, eine elektronische Identifizierung auch im Eintragungsprozess anzubieten. Auf die (Bundesrecht ausführenden) kommunalen Wahlbehörden findet das EGovG zwar grundsätzlich Anwendung (§ 12 Abs. 2 EGovG). Das gilt aber nach dem Willen des historischen Gesetzgebers nicht, soweit die Vorschrift ihren Anwendungsbereich ausdrücklich auf Behörden des Bundes beschränkt.[83] § 2 Abs. 3 EGovG tut dies („jede Behörde des Bundes“). Aus dem EGovG erwächst daher obgleich § 3a Abs. 2 VwVfG die elektronische Form als der Papierform gleichwertig einordnet, bisher noch keine objektivrechtliche Pflicht der Wahlbehörden, zwingend ein elektronisches Eintragungsverfahren vorzuhalten.

9. Elektronische Authentifizierungs- und Identifizierungsverfahren *de lege lata*

So sehr das Verwaltungs- und Strafrecht angesichts der heute bestehenden technischen Möglichkeiten elektronische Verfahren der Wahrheitsbekräftigung als einer papierbasierten eidesstattlichen Versicherung gleichwertig anerkennen: Nicht jedes Authentifizierungs- und Identifizierungsmittel ist gleichermaßen geeignet, den erforderlichen Konnex zwischen elektronischer Erklärung und erklärender Person herzustellen.

Um sich aus der Distanz bei der zuständigen Gemeindebehörde für die Teilnahme an der Bundestagswahl zu registrieren, kommen nur Identifizierungsmittel mit einem hohen Vertrauensniveau in Betracht. Diese sind jedoch erst dann für einen breiteren Kreis der

[81] Die Pflicht entfiele nur dann, wenn es rechtlich unmöglich wäre („impossibilium nulla est obligatio“), die Eintragung Auslandsdeutscher in das Wählerverzeichnis elektronisch vorzunehmen, dazu etwa *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401 (1404). Es bestehen jedoch weder tatsächliche noch rechtliche Gründe, die eine Digitalisierung des Eintragungsverfahrens verunmöglichen. Denn ein elektronisches Verfahren kann insbesondere auch die strafrechtliche Abschreckungsfunktion der eidesstattlichen Versicherung gewährleisten.

[82] Vgl. auch *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, E-Government-Gesetz, Onlinezugangsgesetz, 2019, § 1 OZG Rdnr. 17.

[83] BT-Drucks. 17/11473.

auslandsdeutschen Bevölkerung attraktiv, wenn sie eine niederschwelligere Möglichkeit eröffnen, einen Eintragungsantrag zu stellen.

An technischen Lösungen für elektronische Verwaltungsverfahren mangelt es nicht. Generell genügt ein elektronisches Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist (§ 3a Abs. 2 Satz 2 VwVfG).[84] Denkbar ist zudem, Erklärungen über elektronische Formulare abzugeben, die eine Behörde z. B. online zur Verfügung stellt: Der Bürger muss dann einen elektronischen Identitätsnachweis per Online-Ausweisfunktion, z. B. des Personalausweises, erbringen (§ 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 1, Satz 5 VwVfG). Schon heute erlaubt das VwVfG aber auch weitere sichere Verfahren, die insbesondere die Absender authentifizieren und die Integrität des übermittelten Datensatzes garantieren können (§ 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 4 VwVfG). Solche Verfahren darf die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen.[85]

a) Signatur- und eID-Funktion des Personalausweises

aa) Rechtliche und technische Rahmenbedingungen

Für einen rechtsverbindlichen, virtuellen Dokumentenverkehr ist eine vertrauenswürdige elektronische Signatur[86] einstweilen unabdingbar: Unabhängig von ihrer technischen Ausprägung – z. B. in der Gestalt eines kryptografischen Hashwertes – erfüllt sie die gleiche Sicherungsfunktion wie eine handschriftliche Unterschrift auf Papier. Um ein Dokument zuverlässig elektronisch zu signieren, bedarf es aber typischerweise eines zusätzlichen technischen Vertrauensankers: Er gewährleistet, dass jeder Bürger nur die *eigene* Signatur setzen kann.[87] Der Empfänger soll unmittelbar aus dem elektronischen Dokument selbst nachvollziehen können, dass die in ihm enthaltene Erklärung auch von der Person ausgeht, die das Dokument signiert hat.[88]

---

[84] Zu Eigenschaften einer qualifizierten elektronischen Signatur siehe IV.9.a)aa).

[85] Hierfür soll der IT-Planungsrat Empfehlungen zu geeigneten Verfahren abgeben. An diese ist die Bundesregierung jedoch nicht gebunden, *Schulz*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl., 2019, § 3a Rdnr. 151; krit. dazu *Hornung* (Fußn. 74), § 3a Rdnr. 96 ff.

[86] Bei einer „elektronischen Signatur" handelt es sich um Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten (z. B. einem ausgefüllten digitalen Antragsformular) beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft sind und die zur Authentifizierung dienen (siehe § 2 Abs. 1 Nr. 1 des außer Kraft getretenen SigG). Die Genese einer qualifizierten elektronischen Signatur zeichnet sich durch einen technisch komplexen Prozess aus: Der „Unterzeichner" setzt dazu typischerweise einen öffentlichen und einen privaten Schlüssel ein, um mithilfe kryptographischer Verfahren eine Signatur zu erstellen. Als mathematischer Prüfwert dient sie dem Empfänger des elektronischen Dokuments dazu, anhand des öffentlichen Schlüssels des Absenders die Authentizität des Schreibens überprüfen zu können. Vgl. *Polenz*, 135 Systemdatenschutz- technische und organisatorische Maßnahmen, in: Kilian/Heussen (Hrsg.), Computerrechts-Handbuch, 29. Erg.-Lfg., 2011, 135 Rdnr. 18; *Beimowski/Gawron*, in: dies. (Hrsg.), PassG PAuswG, 2018, § 22 PAuswG Rdnr. 9.

[87] Das sind üblicherweise Gegenstände, die nur der Signierende selbst besitzt (z. B. der Personalausweis als Chipkarte), Wissen, über das nur er selbst verfügt (z. B. ein Passwort oder eine PIN), oder aber individuelle Merkmale, die nur eine Person aufweist (z. B. ein Fingerabdruck).

[88] *Roßnagel*, Das Recht der Vertrauensdienste, 2016, S. 16, 22; *Beimowski/Gawron* (Fußn. 86), § 22 PAuswG Rdnr. 2.

Insbesondere mit der elektronischen Identitätsfunktion des Personalausweises (§ 10 Abs. 1 PAuswG)[89] kann der Einzelne sowohl eine qualifizierte elektronische Signatur erstellen (§ 22 Satz 1 PAuswG)[90] als sich auch elektronisch gegenüber öffentlichen Stellen ausweisen (§ 18 Abs. 1 Satz 1 PAuswG)[91].[92] Damit können Bürger ihren Personalausweis sowohl einsetzen, um ein elektronisches Dokument zu signieren, das zum elektronischen Versand bspw. per E-Mail gedacht ist, als auch dazu, sich über ein Nutzerkonto zu authentifizieren, um unmittelbar über eine Verbundplattform Anträge an die Verwaltung zu übermitteln.

Da der Antragsteller im elektronischen Rechtsverkehr selektiv identitätsbezogene Attribute – z. B. Familienname und Anschrift – freigeben kann (§ 18 Abs. 3 Nr. 1–12 PAuswG),[93] bedarf es keiner Sichtprüfung des physischen Ausweisdokumentes mehr. Die befasste Stelle kann ausgewählte Informationen unmittelbar aus dem elektronischen Ausweisdokument im Wege der Fernidentifizierung ermitteln. Dadurch liegen ihr alle Informationen vor, die sie dem Ausweisdokument des Antragstellers bei manueller Vorortprüfung entnehmen kann. Verglichen mit einer analogen Prüfung des Ausweisdokumentes eines Antragstellers besteht folglich kein Informationsdefizit. Vielmehr treten digitale Prüfverfahren an die Stelle eines Abgleichs der Unterschrift auf dem papiernen Antrag mit dem vorgelegten Ausweisdokument und des Fotos mit dem Erscheinungsbild des vorstelligen Antragstellers.

Die *qualifizierte* elektronische Signatur zeichnet sich dadurch aus, dass sie einer qualifizierten elektronischen Signaturerstellungseinheit (Art. 3 Nr. 23 eIDAS-VO) entspringt. Als Signaturerstellungseinheit gewährleistet insbesondere der Personalausweis als Chipkarte[94] spezifische technische Leistungsmerkmale, wie z. B. die Vertraulichkeit und Integrität des Signaturverfahrens.[95] Soweit es die Natur des zugrunde liegenden Rechtsverhältnisses zulässt, steht eine elektronische Signatur der eigenhändigen Unterschrift in ihrer Rechtswirkung in nichts nach (vgl. Art. 25 Abs. 2 eIDAS-VO).

[89] Vormals konnten die Inhaber des Personalausweises gegenüber der Personalausweisbehörde erklären, ob sie den elektronischen Identitätsnachweis nutzen wollten bzw. hatten selbige die elektronische Funktion zu deaktivieren, wenn der Personalausweisinhaber sich dagegen entschied (§ 10 Abs. 1 Satz 1 und 3 PAuswG), vertiefend zur Widerspruchslösung ; *Martini*, Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, in: Ziekow (Hrsg.), Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft, 2018, S. 11 ff.

[90] *Beimowski/Gawron* (Fußn. 86), § 22 PAuswG Rdnr. 5 ff.

[91] *Beimowski/Gawron*, in: dies. (Hrsg.), PassG PAuswG, 2018, § 18 PAuswG Rdnr. 5; siehe *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat*, Die elektronischen Funktionen des Personalausweises, www.personalausweisportal.de/DE/Buergerinnen-und-Buerger/Der-Personalausweis/Funktionen/funktionen_node.html (25.11.2019).

[92] BT-Drucks. 18/11279, S. 7 ff., 16, 25 ff.

[93] Eine vergleichbare Bedeutung kommt dem elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium des elektronischen Aufenthaltstitels zu, der sich auch für die Zusatzfunktion eines elektronischen Identitätsnachweises nutzen lässt, § 78 Abs. 5 Satz 1 f. AufenthG.

[94] So vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zertifiziert, Art. 30 eIDAS-VO, § 22 Satz 2 PAuswG.

[95] Siehe Anhang II der eIDAS-VO.

Der Gesetzgeber überlässt es der Bundesdruckerei als Ausweisherstellerin[96], den Personalausweis als „qualifizierte elektronische Signaturerstellungseinheit“ auch im Sinne der unionalen Anforderungen an elektronische Signaturinstrumente (Art. 3 Nr. 23 eIDAS-VO) auszugestalten (§ 22 Satz 1 PAuswG). Die Signaturfunktion bildet den Ausgangspunkt dafür, dass Bürger elektronische Dokumente – nicht mit einer händischen Unterschrift, sondern mit einer qualifizierten elektronischen Signatur von ihrem privaten Endgerät aus – autorisieren können.[97]

bb) Verfügbarkeit einer eID als verwaltungspolitische Herausforderung

Als praktische Hürde für die Nutzung einer eID offenbart sich, dass Wahlberechtigte für eine qualifizierte elektronische Signatur stets auf eine Signaturerstellungseinheit angewiesen sind. Nicht jeder Auslandsdeutsche verfügt indes über einen Personalausweis. Denn nur meldepflichtige deutsche Staatsbürger (Art. 116 Abs. 1 GG, § 17 Abs. 1 BMG) *müssen* einen Personalausweis beantragen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PAuswG).[98] Für Auslandsdeutsche besteht bislang keine Notwendigkeit – und damit grundsätzlich auch kein Anreiz –, von der elektronischen Signaturfunktion des Personalausweises (§ 22 PAuswG) Gebrauch zu machen.[99]

Bei der Digitalisierung des Eintragungsprozesses steht die Wahlverwaltung dadurch vor einem Henne-Ei-Dilemma: Ohne einen Personalausweis mit der Funktion zur elektronischen Signatur (oder einen ihm ebenbürtigen Vertrauensanker)[100] lässt sich die Eintragung in das Wählerverzeichnis einstweilen nicht digital abbilden – und ohne hohe Nutzerzahlen lohnt sich der Aufwand, das Verfahren zu digitalisieren, unter Umständen kaum.

Allerdings eröffnet die breit angelegte Implementierung der OZG-Nutzerkonten (§ 2 Abs. 5, § 3 Abs. 2 OZG) allen Wahlberechtigten, die sich im Ausland aufhalten, perspektivisch auch einen Weg, ihren Eintragungsantrag über den Portalverbund an die zuständige Gemeindebehörde zu versenden. Entscheidend ist dann, welche Sicherheitsanforderungen – ausgehend von den

[96] Vgl. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PAuswG; Bundesanzeiger vom 10.11.2010 (Nr. 170, S. 3763); *Beimowski/Gawron*, in: dies. (Hrsg.), PassG PAuswG, 2018, § 4 PAuswG Rdnr. 5 sowie § 22 PAuswG Rdnr. 5.

[97] *Lapp/Eckhardt*, § 30 Elektronische Kommunikation und berufsspezifische Besonderheiten, in: Auer-Reinsdorff/Conrad (Hrsg.), Handbuch IT- und Datenschutzrecht, 3. Aufl., 2019, Rdnr. 277 f.

[98] Sobald deutsche Staatsbürger ihren Wohnsitz dauerhaft oder nur vorübergehend ins Ausland verlegen, bleibt es ihnen indes unbenommen, den Personalausweis weiterhin zu behalten. Dabei kann die letztzuständige Meldebehörde die Anschrift im Personalausweis und im elektronischen Speicher- und Verarbeitungsmedium ersetzen durch die Angabe: „keine Wohnung in Deutschland" (§ 5 Abs. 2 Nr. 9 BMG).

[99] Auslandsdeutsche, die nicht über einen Wohnsitz in Deutschland verfügen und nicht der Meldepflicht unterliegen, haben gleichwohl ein gesetzlich verankertes Recht auf einen Personalausweis (§ 1 Abs. 4 Nr. 2 PAuswG) und können ihren Personalausweis immerhin bis zum Ablauf der Gültigkeit weiterhin als eID nutzen. Für Aufenthaltstitel als eigenständige Dokumente mit elektronischem Speicher- und Verarbeitungsmedium s. hingegen § 78 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 AufenthG. Bürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten können sich dagegen des elektronischen Identitätsnachweises nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des eID-Karte-Gesetzes bedienen.

[100] Wie z. B. der seit dem 1.1.2021 verfügbaren Chipkarte mit der Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis für Bürger der EU und des EWR (eID-Karte, § 1 Abs. 1 eIDKG), BT-Drucks. 19/8038, S. 9, 24.

aufgrund des § 8 Abs. 3 OZG ergangenen technischen Regelwerken[101] – daran anzulegen sind, sich in dem Nutzerkonto anzumelden und von dort den Antrag auf Eintragung in ein Wählerverzeichnis elektronisch zu stellen. Bislang ist hierzu noch ein physischer Vertrauensanker wie der Personalausweis notwendig, u. U. sind pro futuro aber auch Handysignaturen oder ein Pendant zum ELSTER-Zertifikat denkbar.

b) eIDAS-VO: unionsweite Standards für die elektronische Identifizierung

Um den EU-Bürgern einen niedrigschwelligen Zugang zu digitalen Identifizierungs- und Vertrauensdienstleistungen zu eröffnen, hat der Unionsgesetzgeber mit der eIDAS-Verordnung Nr. 910/2014/EU[102] progressive Regulierungsansätze entwickelt, die den elektronischen Rechtsverkehr in der Union vereinfachen. Elektronische Identifizierungsverfahren auszugestalten, liegt dadurch nicht alleine in nationaler Hand, sondern ist nachhaltig unionsrechtlich überformt.[103] Die Art. 1 ff. eIDAS-VO skizzieren den unionalen Rahmen für eine grenzüberschreitende Identifizierungsinfrastruktur, die das elektronische Ausweisen und Signieren innerhalb des EU-Binnenmarktes standardisiert.

Das bedeutet jedoch nicht automatisch, dass sich auch ein digitaler Eintragungsprozess ins Wählerverzeichnis an den unionsrechtlichen Vorgaben der eIDAS-VO messen lassen muss. Der Unionsgesetzgeber hat zwar den allgemeinen und unmittelbarem Geltungsanspruch der Verordnung (Art. 288 UAbs. 2 AEUV) gewählt. Wichtige Detailfragen überlässt er aber der mitgliedstaatlichen Legislative: Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, konkrete Anforderungen zu errichten, die im Ergebnis zu einer interoperablen Identifizierungsinfrastruktur (Art. 12 eIDAS-VO) beitragen.[104] Die Mitgliedstaaten sind immerhin aber dazu verpflichtet, ein (von der Kommission notifiziertes[105]) elektronisches Identifizierungsmittel eines anderen Mitgliedstaates in ihrer Verwaltungspraxis *anzuerkennen* (Art. 6 Abs. 1 eIDAS-VO).[106] Auf dieser Grundlage ist es etwa möglich, dass sich ein EU-Bürger mit einem notifizierten

[101] Siehe hierzu die Technische Richtlinie Nr. 03160 des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik „Servicekonten“. Sie trifft Leitlinien für die „Identifizierung von Nutzern zur Erstellung von Nutzerkonten, der Verifikation und Aktualisierung im Nutzerkonto gespeicherter (Identitäts-)Daten sowie der Authentisierung zur Nutzung der Nutzerkonten“.

[102] Verordnung Nr. 910/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.7.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (Abl. EU v. 28.8.2014, L 257 S. 73).

[103] ErwGrd 2, 9, 21 eIDAS-VO; *Voigt/Herrman/Danz*, NJW 2020, 2991 (2991).

[104] *Seegebarth*, DuD 2014, 675 (675); vgl. auch *Roßnagel* (Fußn. 88), S. 18 f.

[105] Gegenstand der Notifizierung gegenüber der Europäischen Kommission ist primär die technische Beschreibung eines elektronischen Identifizierungsmittels (siehe Art. 9 Abs. 1 eIDAS-VO); siehe zur Notifizierung der elektronischen Funktionen des Personalausweises *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*, German eID based on Extended Access Control v2, 2017, S. 4 ff.; *Höchtl/Lampoltshammer*, Rechtliche Rahmenbedingungen und technische Umsetzung von E-Government in Österreich, in: Stember/Eixelsberger/Spichiger (Hrsg.), Handbuch E-Government, 2019, S. 135 (138).

[106] Die Bundesrepublik hat am 20.2.2017 gegenüber der Europäischen Kommission das Notifizierungsverfahren zu den elektronischen Funktionen des Personalausweises (§§ 10, 18 ff. PAuswG) eingeleitet und seit dem 26.9.2017 müssen nun auch die öffentlichen Stellen anderer Mitgliedstaaten der Union die deutsche eID als elektronisches Identifizierungsmittel für die von ihnen angebotenen Online-Dienste akzeptieren.

elektronischen Identifizierungsmittel eines anderen EU-Mitgliedstaats gegenüber der deutschen Verwaltung in Verwaltungsverfahren ausweist. Wer also bspw. in Estland lebt und die estnische eID nutzt, soll sich perspektivisch mit dem Pendant zum deutschen Personalausweis gegenüber deutschen Behörden digital ausweisen können.

Die eIDAS-VO bezieht sich allerdings nur auf unionsrechtlich relevante Sachverhalte. Rein innerstaatliche Konstellationen unterfallen nicht der Regelungskompetenz des Unionsgesetzgebers (Art. 2 ff. AEUV).[107] Bei Wahlen zum Deutschen Bundestag handelt es sich aber exakt um eine solche im Kern verfassungsrechtliche Materie *qua natura*. Auf sie erstrecken sich die Vorgaben der eIDAS-VO daher mithin nicht.

Das hindert den deutschen Gesetzgeber jedoch nicht, sie als regulatorischen Prototyp heranzuziehen. Denn die abgestuften Sicherheitsniveaus, an denen die eIDAS-VO die Vertrauenswürdigkeit eines Identifizierungsinstruments bemisst (Art. 8 Abs. 2 eIDAS-VO),[108] standardisieren wichtige Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung des Stands der Technik. Auf ihnen kann auch der nationale Gesetzgeber aufsetzen, um die Gemeindebehörden dazu zu verpflichten, auch notifizierte elektronische Identifizierungssysteme anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen, um die Eintragung von Auslandsdeutschen in die Wählerverzeichnisse zu vereinfachen. Nichtsdestotrotz verbleibt ihm bei dieser Materie die Möglichkeit, bei eigenen Zweifeln an notifizierten eIDs anderer Mitgliedstaaten ausnahmsweise eine Identifizierung abzulehnen.

Längerfristig birgt die *unionale* Identifizierungsinfrastruktur in jedem Fall auch Potenziale für die grenzüberschreitende, sichere Wahlvorbereitung. Der Gesetzgeber sollte die notifizierten eID-Instrumente auch für das Eintragungsverfahren ins Wählerverzeichnis ausdrücklich anerkennen. Sobald dann ein wahlberechtigter Auslandsdeutscher ein notifiziertes eID-Instrument verwendet, das in den anderen Mitgliedstaaten Anerkennung findet (Art. 6 Abs. 1 eIDAS-VO), ist er nicht mehr zwingend auf ein von einer deutschen Behörde ausgegebenes Identifizierungsinstrument wie den Personalausweis angewiesen. Die für die Eintragung zuständige Gemeindebehörde kann das elektronische Identifizierungsinstrument, das die Behörde eines anderen Mitgliedstaats ausgegeben hat, dann auch bei Antragsverfahren akzeptieren. Die Interoperabilitäts- und Notifizierungspflicht aus der eIDAS-VO sorgt dann gleichsam dafür, dass die eID eines anderen EU-Mitgliedstaats das Tor zur deutschen Verwaltung öffnet. Wer z. B. als deutscher Staatsbürger dauerhaft in Österreich lebt, könnte den Antrag auf Eintragung in ein Wählerverzeichnis und die eidesstattliche Versicherung mit

[107] *Roßnagel*, MMR 2015, 359 (360).

[108] Die Sicherheitsniveaus des Art. 8 Abs. 2 eIDAS-VO kategorisieren den Vertrauensgrad elektronischer Identifizierungsmittel nach ihren rechtlichen, wirtschaftlichen und ideellen Risiken. Dabei steigen die mit den abgestuften Sicherheitsniveaus von „niedrig“ über „substanziell“ bis hin zu „hoch“ einhergehenden Schadensauswirkungen für die Konstellation ‚dass das konkret verwendete eID-Instrument kompromittiert ist, graduell an; vgl. *Klumpen*, Die elektronische Gesellschaftsgründung über die Grenze, 2018, S. 243 f.; *Brisch/Brisch*, in: Hoeren/Sieber/Holznagel (Hrsg.), Hdb Multimedia-Recht, 55. Erg.-Lfg., 2021, Teil 13.3. Rdnr. 29.

der österreichischen Bürgerkarte[109] (bzw. Handy-Signatur)[110] signieren oder sich damit im Portalverbund der deutschen Verwaltungslandschaft authentifizieren.

V. FAZIT UND LEGISLATIVE HANDLUNGSOPTIONEN

Online-Verwaltungsportale und eine eID können sowohl die im Rahmen des Eintragungsverfahrens erforderliche Authentifizierung als auch die Übermittlung der notwendigen Informationen wesentlich beschleunigen. Mit ihrer Hilfe lässt sich das Eintragungsverfahren in der Gesamtbetrachtung auch sicherer ausgestalten als im analogen Zeitalter. Sowohl der Antragsvordruck als auch die (dort integrierte) eidesstattliche Versicherung lassen sich bruchfrei in ein digitales Pendant übertragen, dessen Sicherheitsgarantien verglichen mit dem derzeitigen papierbasierten Verfahren zwischen Antragsteller, kommunalen Wahlbehörden und Bundeswahlleiter als zumindest gleichwertig einzustufen sind.

1. Rechtliche Voraussetzungen elektronischer Eintragung in das Wahlregister

Der Verwaltung eröffnen sich im Grundsatz zwei Wege, um das Antragsverfahren auszugestalten: Sie kann Auslandsdeutschen ermöglichen, den Antrag digital mit qualifizierter elektronischer Signatur zu übersenden oder ihn aus einem OZG-Nutzerkonto des Portalverbunds heraus zu übermitteln.

Weder strafrechtliche Normen noch die Vorgaben des allgemeinen Verwaltungsrechts stehen dem entgegen. § 18 Abs. 1 BWO verlangt zwar explizit die Schriftform, um einen Auslandsdeutschen in das Wählerverzeichnis einzutragen. Die Generalnorm des § 3a Abs. 2 Satz 1 VwVfG ermöglicht es aber bereits *de lege lata*, die Schriftform durch die elektronische Form zu ersetzen. Die Vorgaben des § 18 Abs. 1 („persönlich und handschriftlich unterzeichnet“) und Abs. 5 BWO („Übersendung der Zweitausfertigung“, „Kopie“) schließen den Schriftformersatz bei der eidesstattlichen Versicherung auch nicht konkludent durch Rechtsvorschrift aus. Insbesondere kommt einer eidesstattlichen Versicherung, die ein Auslandsdeutscher elektronisch signiert oder über ein Verwaltungsportal übermittelt, weder ein geringerer Beweiswert noch ein niedrigerer Abschreckungseffekt im Hinblick auf die akzessorische Strafdrohung des § 156 StGB bei wahrheitswidrigen Angaben zu. Sollen Auslandsdeutsche ihren Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis samt eidesstattlicher Versicherung digital stellen können, muss die BWO mithin nicht zwingend eine inhaltliche Änderung erfahren. Aus Klarstellungsgründen sollte der Verordnungsgeber dennoch ausdrücklich in § 18 Abs. 5 BWO verankern, dass eine Antragstellung auch elektronisch erfolgen kann.

[109] Die Bürgerkarte hat Österreich zur sog. ID Austria weiterentwickelt, www.oesterreich.gv.at/id-austria (22.2.2022).
[110] Siehe dazu www.handy-signatur.at/hs2 (22.2.2022).

Um den rechtlichen Anforderungen an eine (elektronische) eidesstattliche Versicherung zu genügen, bedarf es eines angemessenen digitalen Interaktionsdesigns. Der Staat sollte dafür auf eine zugleich informative wie warnende graphische und textliche Ausgestaltung zurückgreifen. Die Sicherungs- und Abschreckungsfunktion der eidesstattlichen Versicherung muss sich in der Nutzeroberfläche widerspiegeln und dem Antragsteller den Erklärungsgehalt und die damit verbundene Strafdrohung (§ 156 StGB) eindrücklich vor Augen führen, bevor er den Antrag einreicht.

Sofern die Wahlbehörde bis zum 31.12.2022 keinen digitalen Zugang zu der Verwaltungsleistung „Eintragung eines Auslandsdeutschen in ein kommunales Wählerverzeichnis“ anbietet, verstößt sie gegen die Digitalisierungspflicht für bundesrechtliche Verwaltungsverfahren (§ 1 Abs. 1, § 2 Abs. 2 OZG).

2. Tatsächliche Voraussetzungen für eine Erhöhung der Wahlbeteiligung Auslandsdeutscher durch digitale Verfahren

Die bis dato sehr geringe Wahlbeteiligung der Auslandsdeutschen wird noch nicht allein deshalb sprunghaft ansteigen, weil sie ihren Eintragungsantrag auch digital auf den Weg bringen können. Vielmehr sind flankierend die *tatsächlichen* Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine Person, die dauerhaft im Ausland lebt, über ein sicheres digitales Identifizierungsmittel verfügt und das Verwaltungsverfahren online – etwa über ein Nutzerkonto – anstoßen kann.

Mit der eID-Funktion des deutschen Personalausweises lässt sich bereits heute eine medienbruchfreie digitale Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung herstellen. Jedoch verfügt nicht jeder Auslandsdeutsche über eine aktivierte eID. Ist ihm der alte Personalausweis mittlerweile abhandengekommen oder abgelaufen bzw. besitzt er kein eID-fähiges Ausweisdokument, steht ihm kein Zugang zu einer abgeleiteten qualifizierten elektronischen Signatur oder dem deutschen Portalverbund offen.

a) EU-Bürger

Vergleichsweise einfach stellt sich die Lage für deutsche Staatsbürger dar, die dauerhaft in einem anderen EU-Mitgliedstaat leben: Im Zweifel verfügen sie bereits (oder jedenfalls künftig) über ein nach der eIDAS-VO notifiziertes Identifizierungsmittel in ihrem Sitzland, mit dessen Hilfe sie sich dann auch bei deutschen Verwaltungsverfahren sicher identifizieren können (sofern der nationale Gesetzgeber diese Möglichkeit auch in wahlrechtlichen Angelegenheiten zulässt). Zudem sind bei Deutschen, die dauerhaft etwa in Frankreich oder Österreich wohnen, keine langen Postlaufzeiten für die Übersendung des Antrags sowie der Briefwahlunterlagen zu gewärtigen.

Die Europäische Union verfügt zwar nicht über die Regelungskompetenz, die fachgesetzlichen Anforderungen der Bundestagswahl sekundärrechtlich in der eIDAS-VO auszuformen; diese unterliegen vielmehr allein der innerstaatlichen Rechtsetzungsbefugnis. Der nationale

Gesetzgeber ist allerdings gut beraten, die Gemeindebehörden dazu zu verpflichten, auch notifizierte elektronische Identifizierungssysteme anderer Mitgliedstaaten bei der Eintragung in die Wählerverzeichnisse anzuerkennen.

b) Deutsche Staatsbürger, die außerhalb der EU leben

In der Gruppe der Staatsbürger, die dauerhaft im außereuropäischen Ausland leben, wird langfristig der Anteil derer steigen, die vor ihrem Wegzug einen deutschen Personalausweis mit eID-Funktion besessen haben: Personalausweise ohne RFID-Chip sind im Begriff, allmählich aus dem Alltag zu verschwinden. Der Staat sollte sicherstellen, dass ein Bürger, der ins Ausland zieht, bei einer Abmeldung im zuständigen Bürgeramt einen Hinweis darauf erhält, die eID-Funktion aktiviert zu lassen – etwa um in Zukunft auf digitalem Wege das Eintragungsverfahren für Bundestagswahlen durchführen zu können. Besonders hilfreich ist eine solche Ausgestaltung für Personen, die nur vorübergehend ins Ausland ziehen, und mittelfristig nach Deutschland zurückkehren – etwa bei einer Entsendung an einen anderen Standort eines internationalen Großunternehmens, bei einem Auslandsstudium oder bei einer Tätigkeit als Auslandskorrespondentin.

Bei Auslandsdeutschen, die noch nie r eine Meldeadresse in Deutschland hatten oder schon sehr lange im Ausland leben, ist jedoch regelmäßig kein physischer Vertrauensanker aus der Vergangenheit (mehr) vorhanden. Zwar verfügen sie statt über einen deutschen Personalausweis über einen deutschen Reisepass – dieser ist jedoch nicht mit einer eID-Funktion ausgestattet. In solchen Fällen kann es sich für die Betroffenen sogar als weniger zeitaufwändig herausstellen, den Vordruck von Hand auszufüllen und in zwei Ausfertigungen auf dem Postweg nach Deutschland zu übersenden als sich zunächst eine eID zu besorgen.[111] Der bürokratische Prozess, bis ein Identifizierungsmittel mit eID-Funktion – sei es von der Botschaft oder einer inländischen Behörde – zur Verfügung steht, dauert im Zweifel länger. Das steht der flächendeckenden Transformation des Antragsverfahrens in digitale Form aber nicht grundsätzlich im Wege. Denn die deutsche Verwaltung wird den tradierten papierbasierten Zugang auf absehbare Zeit ohnedies offenhalten müssen, um „digitale Gräben“ zu überbrücken. Nach dem hohen Einmalaufwand, ein elektronisches Identifizierungsmittel des deutschen Staates zu erhalten, erfüllt eine einmal aktivierte eID-Funktion für Auslandsdeutsche aber eine Dauerfunktion im Kontakt mit der deutschen öffentlichen Verwaltung: Sie können sich künftig nicht nur für weitere Wahlen registrieren, sondern auch andere Online-Verwaltungsleistungen des deutschen Staates in Anspruch

[111] Um einen Personalausweis zu beantragen, ist es nicht möglich, sich durch Bevollmächtigte vertreten zu lassen, § 9 Abs. 1 Satz 4 PAuswG. Stattdessen soll der Antragsteller persönlich vor der Personalausweisbehörde erscheinen, § 9 Abs. 1 Satz 6 PAuswG. Das bedeutet für Auslandsdeutsche im Regelfall, dass sie für einen Personalausweis in einer Botschaft oder einem Konsulat vorsprechen müssen. Für eine Person in London ist der Aufwand für eine eID dann möglicherweise geringer als das postalische Wahlverzeichnisverfahren, für eine Person in Burundi, die in der Botschaft in Nairobi (Kenia) vorsprechen muss, hingegen erheblich erhöht. Siehe auch schon Fußn. 99.

nehmen. Ein analoger Kontakt erfolgt dann konzentriert für alle denkbaren Verwaltungsleistungen im Intervall von sechs bzw. zehn Jahren, um eine neue eID zu erhalten.

Aus organisatorischer Perspektive liegt es nahe, den deutschen Reisepass – über den im Zweifel alle Auslandsdeutschen verfügen – optional mit einer eID-Funktion auszustatten. Indem ein deutscher Staatsbürger diese aktiviert, erlangt er ohne großen Aufwand Zugang zur deutschen Verwaltungslandschaft, ohne dafür ein weiteres elektronisches Identifizierungsmittel wie den Personalausweis zu benötigen. Ob der mit einer standardmäßigen eID-Funktion verbundene finanzielle Mehraufwand für alle Inhaber eines Reisepasses (bspw. Steigerung der Verwaltungskosten etc.) noch in einem angemessenen Verhältnis zu dem zusätzlichen Nutzen steht, von dem v.a. Auslandsdeutsche profitieren, steht jedoch auf einem anderen Blatt.

Eine weitere pragmatische Digitalisierungsoption lässt sich auch aus dem bereits etablierten Verfahren der elektronischen Steuererklärung[112] ableiten: Übertragen auf den Prozess des wahlrechtlichen Eintragungsverfahrens könnte die Gemeindebehörde dem auslandsdeutschen Wahlberechtigten die Möglichkeit eröffnen, ein digitales „Bundestagswahl"-Zertifikat zu beantragen. Hierbei kann sich die Gemeindebehörde des Melderegisters oder alternativ auch etablierter Identifizierungssysteme, wie z. B. dem Video-Ident-Verfahren, bedienen, um zu überprüfen, ob die Angaben des Antragsstellers richtig sind. Liegen die Voraussetzungen der Wahlberechtigung des Auslandsdeutschen vor (§ 12 Abs. 2 BWahlG), kann ihm die Gemeindebehörde eine „Bundestagswahl"-Zertifikatsdatei bereitstellen, die er im Anschluss verwendet, um sich bei künftigen Wahlen in das Wählerverzeichnis eintragen zu lassen.

c) Teufelskreis der Digitalisierung des Antragsverfahrens via eID

Bislang bewegt sich der Staat bei der Frage nach eID-Funktion und ihrer Nutzung in einem Teufelskreis[113]: Erst wenn viele Bürger die Funktion, die das Identifizierungsmittel insgesamt teurer macht, tatsächlich in Gebrauch nehmen, ist es sinnstiftend, das elektronische Zugangsangebot großflächig auszurollen. Der initiale Investitionsaufwand in ein Ökosystem digitaler Identitäten ist dadurch sehr hoch. Eine Vorgabe, digitale Verwaltungsleistungen nur dann anzubieten, wenn der Gesamtaufwand verhältnismäßig oder kosteneffizient ist, kennt das OZG aber gerade nicht: Selbst wenn nur wenige Menschen davon profitieren, dass man die Eintragung in das Wählerverzeichnis auf digitalem Wege beantragen kann, muss der Staat das Verfahren über den Portalverbund kraft Gesetzes anbieten. Mit der Teilnahme an der

[112] So eröffnet die Finanzverwaltung die Möglichkeit eines elektronischen Authentifizierungsverfahrens, für das die Steuerpflichtigen ihre persönlichen Angaben einschließlich ihrer Steuer-Identifikationsnummer übermitteln. Nach dem erfolgreichen Abgleich der getätigten Angaben mit dem Melderegister bzw. der dem zuständigen Finanzamt bereits vorliegenden Adresse erhält der Bürger per Post/per Mail spezifische Aktivierungsdaten, um daraus ein persönliches Zertifikat generieren zu können. Fortan kann er seine Steuererklärung ortsunabhängig unter Verwendung des Zertifikates auf digitalem Weg an die Finanzverwaltung übermitteln.

[113] So etwa *Fründt*, Deutschland verschläft die Ausweis-Revolution, WELT ONLINE vom 10.6.2015; *Römermann*, eID des Personalausweises findet kaum Anwendung, MDR.DE vom 1.11.2020; *Martini*, DÖV 2017, 443, 450.

Bundestagswahl steht zudem eine zentrale demokratische Grundbedingung im Hintergrund: Eine breite Wahlbeteiligung – aus dem In-, aber auch aus dem Ausland – bildet das Fundament für eine repräsentative Demokratie.

d) Experimentierklausel als gangbarer Weg

Soweit der parlamentarische Gesetzgeber willens ist, durch eine Änderung seiner rechtlichen Vorgaben den normativen Boden bereiten, ist noch eine andere Variante denkbar, um die Eintragung in das Wählerverzeichnis allmählich für digitale Komponenten zu öffnen. Als Ausdruck eines tastenden Voranschreitens ist es denkbar, einen digitalen Eintragungsprozess zunächst aufgrund einer *Experimentierklausel* zu erproben – um ihn ggf. erst in einem nächsten Schritt zum Standardverfahren zu erheben.[114] Eine Experimentierklausel zum digitalen Registrierungsprozess verbesserte die Möglichkeiten der Auslandsdeutschen, sich an den Wahlen zum Deutschen Bundestag zu beteiligen. Auf diese Weise ließen sich erste Anreize setzen, um innovative Authentifizierungsinfrastrukturen nutzbar zu machen.

So reizvoll ein *Sandbox*-Ansatz aus legistischer Sicht auch erscheint: Im Ergebnis führt es am weitesten, die Antragshürden für Auslandsdeutsche beim Eintragungsprozess in das Wählerverzeichnis im Hinblick auf die nächsten Wahlen rechtzeitig durch elektronische Formate abzusenken. Wer ein OZG-Nutzerkonto hat, sollte den Antrag nach § 18 Abs. 5 BWO samt eidesstattlicher Versicherung bei der Gemeindebehörde digital stellen können – der Verordnungsgeber sollte das klarstellen.

Je geringer die Hürden für eine Teilnahme an den Wahlen in Deutschland dabei sind, desto angenehmer und allgemeiner können Auslandsdeutsche ihr vornehmstes Bürgerrecht wahrnehmen. Eine digitalisierte Umsetzung des Eintragungsprozesses in das Wählerverzeichnis unterbreitete vielen Auslandsdeutschen das ernsthafte Angebot, zu zeigen, dass für sie die Zugehörigkeit zum Heimatland mehr als nur ein Lippenbekenntnis ist – und sie sich nicht als „Wähler zweiter Klasse“[115] zu fühlen brauchen.

---

[114] Ein neu einzufügender § 18 Abs. 5a BWO könnte etwa lauten: „[1]Das Bundesministerium des Innern und für Heimat kann durch Rechtsverordnung Verfahren bestimmen, deren Eignung zum Nachweis der Wahlberechtigung erprobt wird und bei denen zu ermitteln ist, ob sie ein Sicherheitsniveau im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 aufweisen. [2]Bei elektronischen Verfahren nach § 18 Abs. 5 Satz 2 kann der Bundeswahlleiter dazu ermächtigt werden, die Nutzung der Verfahren befristet, unter Vorbehalt eines Widerrufs oder unter Auflagen zuzulassen. [3]Eine Zulassung elektronischer Verfahren nach § 18 Abs. 5 Satz 2 erfolgt nur, wenn das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik bei einer vorherigen Überprüfung des Verfahrens das für die Erprobung notwendige Sicherheitsniveau festgestellt hat.“

[115] So ein deutscher Staatsbürger, der seit seinem 14. Lebensjahr in Österreich lebt, in *Behbehani/Wermter*, Ungehört in der Ferne, Süddeutsche Zeitung vom 27.9.2021.