SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Briefwahl unter dem Vorzeichen der Pandemie: Einblicke - Motive - Folgen

Dreizler, Uwe; Heinsohn, Till; Schmitz-Veltin, Ansgar

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Dreizler, U., Heinsohn, T., & Schmitz-Veltin, A. (2022). Die Briefwahl unter dem Vorzeichen der Pandemie: Einblicke - Motive - Folgen. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, *35*(2), 36-44. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81710-7

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Uwe Dreizler, Till Heinsohn, Ansgar Schmitz-Veltin

Die Briefwahl unter dem Vorzeichen der Pandemie: Einblicke – Motive – Folgen

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Entwicklung der Briefwahl in Stuttgart unter dem Vorzeichen der Corona-Pandemie. Scannerverfahren, die aufgrund des gestiegenen Briefwahlaufkommens inzwischen zum Einsatz kommen, erlauben dabei automatisierte Kontrollmöglichkeiten und teilweise ganz neue Einblicke in das Vorgehen der Briefwählenden. Zudem versetzt uns die günstige zeitliche Abfolge der Landtagswahl im März 2021 und der Stuttgarter Bürgerumfrage im April desselben Jahres in die Lage, individuelle Motive für die Briefwahl näher zu beleuchten. Schließlich spannen wir den Bogen zu einer der Grundfesten der Demokratie: dem Prinzip politischer Gleichheit. Denn die Auswertung der Befragungsdaten mittels logistischer Regression liefert Anzeichen dafür, dass nicht nur die Entscheidung wählen zu gehen, sondern auch die Entscheidung per Brief zu wählen, von einer gleichgerichteten sozialen Selektivität geprägt ist.

Uwe Dreizler
Leiter der Abteilung Bevölkerung und Wahlen im Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart.
uwe.dreizler@stuttgart.de

Dr. Till Heinsohn
Leiter der Abteilung Wirtschaft und Befragungen im Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart.
till.heinsohn@stuttgart.de

Dr. Ansgar Schmitz-Veltin
Leiter des Referats Raumbeobachtung im Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg
Ansgar.Schmitz-Veltin@mlw.bwl.de

Schlüsselwörter:
Briefwahl – Corona – Wahlbriefscanner – Briefwahlmotive – Soziale Selektivität

Einleitung

Einstmals eingeführt als Wahlalternative für kranke, alte und behinderte Menschen, griffen bei der zurückliegenden Bundestagswahl bereits mehr als die Hälfte der Wählenden auf die Möglichkeit der Stimmabgabe per Brief zurück. Das gestiegene Briefwahlaufkommen verändert nicht nur die Ausgangslage für die Wahlämter, sondern rückt die Briefwahl selbst mehr und mehr in den Fokus der öffentlichen Debatte. Genährt durch haltlose Unterstellungen des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Trump, wird dabei auch in Deutschland eine mitunter rege Debatte über die Betrugsanfälligkeit der Briefwahl geführt.

Diese Debatte greifen wir auf und zeigen in einem *ersten Analyseschritt*, dass die zur Bewältigung des Briefwahlaufkommens inzwischen zum Einsatz kommenden Scannerverfahren zu einer automatisierten Aufdeckung von Wahlbetrug beitragen können. Zudem ermöglicht die eingesetzte Scannertechnik auch die Auswertung des hinterlegten Zeitstempels. Damit lässt sich zum Beispiel erfahren, wie viel Zeit zwischen Antragstellung und Erfassung der zurückliegenden Wahlbriefe liegt und wie lange die Briefwahlunterlagen beim Wählenden näherungsweise verbleiben. In Kombination mit der repräsentativen Wahlstatistik können wir zudem nachweisen, dass es überproportional häufig junge Männer sind, die zwar Briefwahl beantragen, ihre Unterlagen aber dann nicht zurückschicken.

In einem *zweiten Analyseschritt* widmen wir uns den Motiven für die Briefwahl und beobachten eine beachtliche Verschiebung der Beweggründe über die Zeit. Dass dabei inzwischen rund ein Fünftel der Briefwählenden angeben, lieber zu Hause und ungestört zu wählen, stimmt uns vor dem Wahlgrundsatz, dass Wählende ihren Wahlzettel unbeeinflusst, unbeobachtet und höchstpersönlich ausfüllen, nachdenklich.

Ebenso erwähnenswert erscheint uns die sich unter Pandemiebedingungen noch verschärfende Verletzung des Grundsatzes politischer Gleichheit. Denn wie wir in einem *dritten Analyseschritt* zeigen, ist nicht nur die Entscheidung wählen zu gehen, sondern auch die Entscheidung die Stimme per Brief abzugeben in Teilen sozial verzerrt und trägt bei zurückgehender Wahlbeteiligung so mutmaßlich zu einer sich wechselseitig verstärkenden sozialen Selektivität bei.

Prozedurale Einblicke aus der Briefwahl – Einsatz von Scannertechnik in der Wahlbriefverarbeitung

Klassischerweise wird in Deutschland in Wahllokalen gewählt. Für Wählende, die am Wahltag kein Wahllokal aufsuchen können, besteht seit der Bundestagswahl 1957 alternativ die Möglichkeit zur Briefwahl. Noch bis zur Bundestagswahl 2005 musste man bei der Beantragung der Briefwahl einen Grund angeben und diesen glaubhaft machen. Erst seit der Bundestagswahl 2009 können alle Wahlberechtigten alternativ zur Urnenwahl ihre Stimmen auch per Brief abgeben. Entsprechend stieg der Briefwahlanteil bei der Bundestagswahl 2009 erstmals über 20 Prozent – in Stuttgart gaben aber bereits 1998 fast 25 Prozent der Wählerinnen und Wähler ihre Stimme per Brief ab (Schwarz 2009). Seitdem nimmt der Briefwahlanteil kontinuierlich zu und ist insbesondere während der Corona-Pandemie nochmals deutlich angestiegen (vgl. Abbildung 1). Ein Briefwahlanteil von über 50 Prozent stellt die Wahlämter vor die Herausforderung, neben der Aufrechterhaltung der Wahllokale eine zusätzliche Infrastruktur für die Briefwahl zu etablieren.

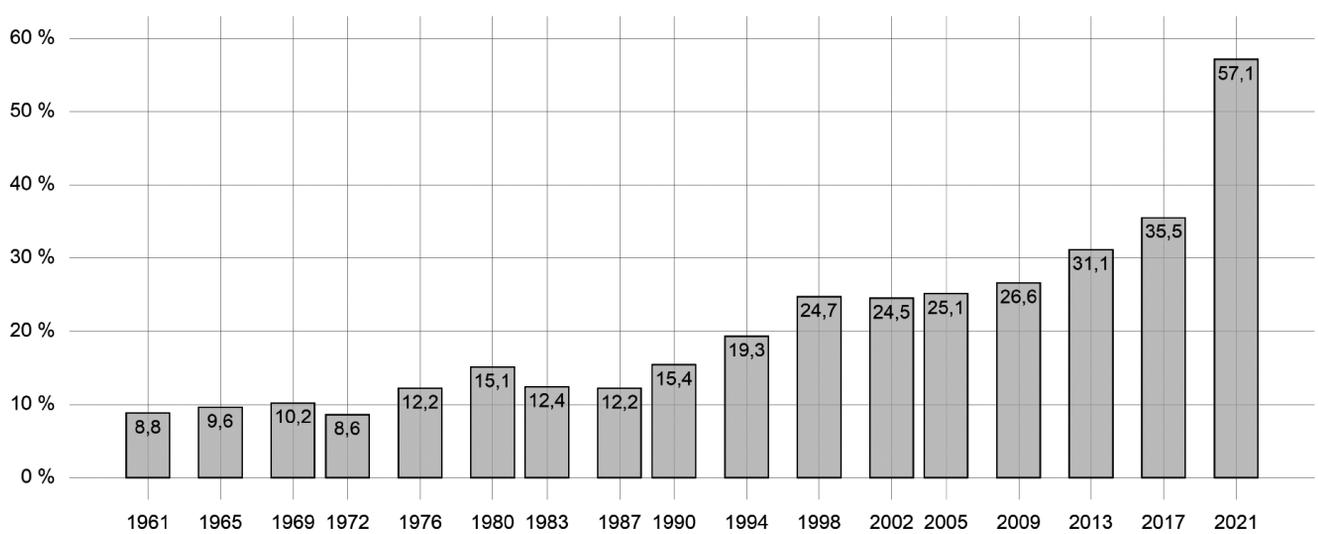
Mit steigenden Briefwahlanteilen und einer allgemeinen Skepsis gegenüber staatlichen Institutionen bei der Durchführung von Wahlen rückte die Briefwahl seit Mitte der 2010er Jahre zunehmend in den Fokus der Kritik. Ein zentraler Kritikpunkt besteht dabei in dem Vorwurf, Briefwahl böte die Möglichkeit der Fälschung und des Betrugs. Wie die nachfolgenden Ausführungen am Beispiel der Landeshauptstadt Stuttgart zeigen, lässt sich dieser Vorwurf – zumindest in Bezug auf etwaig gefälschte Briefwahlunterlagen – entkräften. Hierzu ist es jedoch zunächst erforderlich etwas weiter auszuholen und den Prozess der Briefwahl genauer zu beleuchten.

Wählende erhalten auf Antrag die Briefwahlunterlagen nach Hause (oder an eine andere Adresse). Die Unterlagen bestehen aus einem Wahlschein, einem Wahlbriefumschlag, einem Stimmzettelumschlag, einem Stimmzettel sowie einem Hinweisblatt für die Briefwahl. Nach der Stimmabgabe geben die Wählenden den Stimmzettel in den Stimmzettelumschlag, verschließen diesen, unterschreiben den Wahlschein und stecken ihn zusammen mit dem verschlossenen Stimmzettelumschlag in den Wahlbrief. Der Wahlbrief wird per Post (oder auf anderem Wege) an das Wahlamt übermittelt. Da die Unterlagen zwar amtlich hergestellt, aber nicht fälschungssicher sind, wird immer wieder behauptet, dass auch gefälschte Wahlunterlagen an das Wahlamt geschickt werden und diese hier aufgrund fehlender Kontrollmöglichkeiten am Wahltag ausgezählt würden.

Dass das Fälschen von Wahlunterlagen keineswegs unentdeckt bliebe, zeigen wir am Beispiel von Stuttgart: Nach Anlage 11 zu § 28 Abs. 3 und § 45 Abs. 4 Bundeswahlordnung ist außen auf dem Wahlbrief unter anderem der Wahlbezirk und die Wahlschein-Nummer vermerkt. Somit ist nicht nur der Wahlschein, sondern auch der Wahlbrief mit eindeutigen personenbezogenen Daten versehen und soll das Wahlamt in die Lage versetzten, bei geschlossenem Umschlag zu kontrollieren, ob für die Wahlscheinnummer auch ein Antrag auf Erteilung eines Wahlscheines vorliegt und ob eine Wahlscheinnummer bereits mit einem anderen Wahlbrief eingegangen ist. Ein fehlender Antrag oder eine doppelt eingehende Wahlscheinnummer wären ein Indiz, dass ein Betrug vorliegt, d.h. ein Wahlbrief z.B. mit einer fiktiven Nummer versehen an die Kommune gesendet wurde.

Als Reaktion auf das gestiegene Briefwahlaufkommen setzt die Landeshauptstadt Stuttgart seit 2020 einen Hochleistungsscanner mit einem Durchlauf von etwa 6000 Wahlbriefen pro Stunde ein. Dieser erfasst die aufgedruckte Wahlscheinnummer jedes eingehenden Wahlbriefes (Barcode) und legt diese mit einem Zeitstempel versehen in einer Datenbank ab. An die Datenbank werden zudem jeden Tag die im Wählerverzeichnis erfassten Nummern der ausgestellten Wahlscheine übergeben. Automatisiert wird beim Scannen jedes Wahlbriefs geprüft, ob ein Wahlschein mit der vorliegenden

Abb. 1: *Wählende mit Wahlschein in % aller Wählenden bei den Bundestagswahlen in Stuttgart 1961 bis 2021*



Nummer ausgestellt und ob die Wahlscheinnummer bereits zuvor im Rücklauf erfasst wurde. Wenn kein Antrag vermerkt oder die Wahlscheinnummer bereits erfasst ist, wird der Brief von dem Scanner in ein Fehlerfach zur weiteren Bearbeitung ausgesteuert.

Hochleistungsscanner
im Statistischen Amt der Landeshauptstadt Stuttgart

Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt

Bei der Oberbürgermeisterwahl 2020 (Haupt- und Neuwahl) sowie bei zwei Parlamentswahlen im Jahr 2021 gab es in Stuttgart keinen Fall einer entdeckten Fälschung von Unterlagen. Zu allen eingehenden Wahlscheinnummern war auch eine Ausstellung im Wählerverzeichnis verzeichnet. Mit einem Wahlschein kann auch in einem beliebigen Wahllokal des Wahlkreises die Stimme abgegeben werden. Eine nachträgliche Kontrolle der in den Wahllokalen eingenommenen Wahlscheinen hat ebenfalls ergeben, dass auch dort kein doppelter oder nicht ausgestellter Wahlschein eingesetzt wurde.

Der Einsatz eines Wahlbriefscanners bietet weitere Vorteile

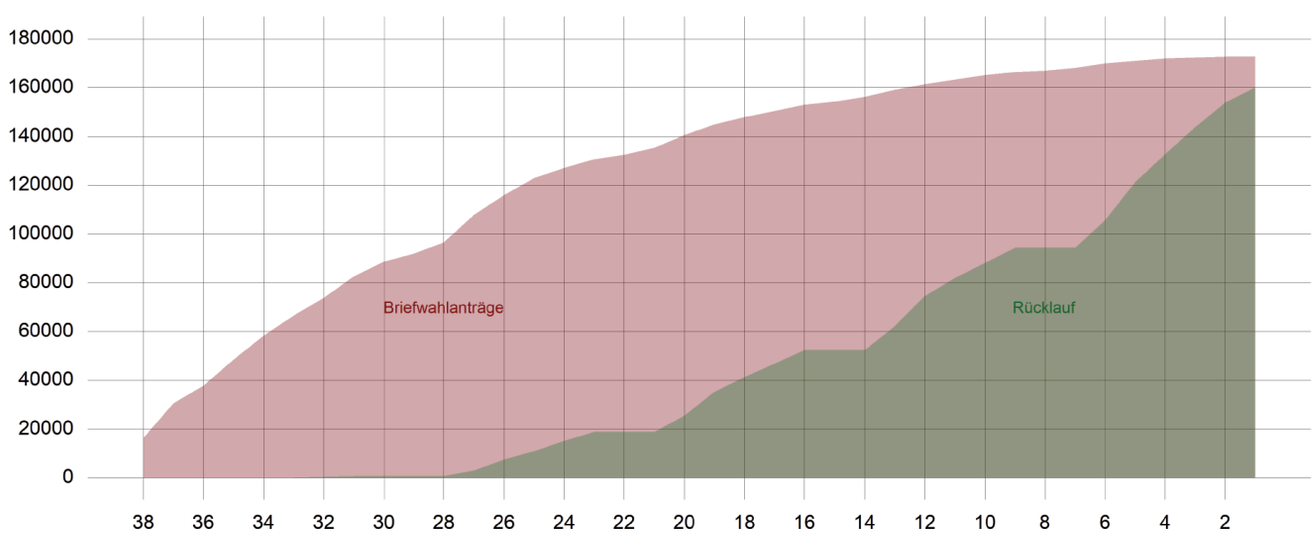
Neben dem Aufdecken von Wahlbetrug ermöglicht die Scannertechnik auch die Auswertung des hinterlegten Zeitstempels für die Wahlbrieferfassung. Die in der Prozessdatenbank gespeicherten Informationen liefern zusammen mit den Daten aus der Antragstellung so teilweise völlig neue Einblicke in das Verhalten der Briefwählenden und Antworten auf eine ganze Reihe relevanter Fragestellungen. So ermöglicht uns die Scannertechnik inzwischen eine näherungsweise Aussage zu folgenden Bereichen:

(1) Wann die Antragstellungen erfolgen und wann die Wahlbriefe zurückgesendet werden.
(2) Wie lange die Wahlbriefe bei den Wählenden verbleiben.
(3) Wer die Wahlbriefe nicht rechtzeitig zurücksendet.

Zu (1) – In den Wahlgesetzen ist bestimmt, zu welchem Stichtag in der Kommune gemeldete, wahlberechtigte Personen in das Wählerverzeichnis von Amts wegen einzutragen sind. Bei der Stadt Stuttgart wird zu diesem Stichtag das elektronische Wählerverzeichnisses erstellt und direkt anschließend die Wahlbenachrichtigungen gedruckt und versendet.

Bei der Bundestagswahl 2021 wurden die Wahlbenachrichtigungen am 19. und 20. August durch die Deutsch Post AG an die Stuttgarter Wahlberechtigten verteilt. Bis einschließlich Montag nach dem Verteilwochenende (34 Tage vor der Wahl) gingen bereits 58 270 Anträge, d.h. über ein Drittel der Briefwahlanträge insgesamt, beim Wahlamt ein (vgl. Abbildung 2). Die Tendenz, wonach der Briefwahlantrag in der Regel relativ schnell nach Erhalt der Wahlbenachrichtigung gestellt wird, lässt sich daran ablesen, dass bereits eine Woche nach Verteilung der Wahlbenachrichtigungen rund 90 000 Anträge, d. h. 51,3 Prozent der Anträge insgesamt gestellt waren. Eine weitere Woche später waren über 75 Prozent der Anträge eingegangen. Die übrigen 25 Prozent verteilten sich dann auf die letzten drei Wochen vor der Wahl.

Abb. 2: *Kumulierte Anzahl der gestellten Briefwahlanträge und zurückgesandten Briefwahlunterlagen nach Tagen vor der Wahl bei der Bundestagswahl 2021 in Stuttgart*



Eine Auswertung der Scannerdaten zeigt, dass der Rücklauf der Wahlbriefe verhalten begann und sich dann bis zum Ende zunehmend steigerte. In den letzten zehn Arbeitstagen vor der Wahl gingen im Statischen Amt rund 50 Prozent der Wahlbriefe ein. Durchschnittlich 8 000 Briefe mussten in dieser Phase täglich erfasst und sortiert werden, der Tageshöchstsatz am Dienstag vor der Wahl lag bei 15 600 Briefen.

Zu (2) – Der durchschnittliche Zeitraum zwischen der Antragsstellung auf Briefwahlunterlagen bis zum Zeitpunkt der Rücklauferfassung lässt sich mit dem vorhandenen Datenmaterial sehr gut ermitteln. Für die Wahlbriefe, die vor 18 Uhr am Wahlsonntag im Statistischen Amt eingingen, liegt dieser Zeitraum bei 16,9 Tagen (vgl. Tabelle 1).

Nur näherungsweise lässt sich daraus die Verweildauer bei den Briefwählenden bestimmen. Etwa 3,5 Prozent der Briefwählenden geben ihre Stimme nach der persönlichen Antragsstellung in den Bezirksämtern oder dem Rathaus direkt ab. Für diese Fälle liegt die Zeit zwischen Antragsstellung und Erfassung des Wahlbriefs in der Regel bei drei Arbeitstagen. Rund 2 800 im Ausland lebende Deutsche wurden in Stuttgart auf Antrag in das Wählerverzeichnis eingetragenen und die Briefwahlunterlagen an den Wohnort ins Ausland versendet. Für diese Personen sind die Postlaufzeiten deutlich länger, oft sogar so lang, dass Briefe trotz umgehender Bearbeitung und Versendung erst am oder nach dem Wahltag im Wahlamt eintreffen.

***Tab. 1:** Geschätzte Verweildauer der Briefwahlunterlagen bei den Wählenden*

Laufzeit	Geschätzte Verweildauer bei der/dem Wählenden	Anteil an den insgesamt eingegangenen Wahlbriefen in %
Bis 7 Tage	1 bis 2 Tage	11,1
Bis 14 Tage	2 bis 7 Tage	34,9
Bis 21 Tage	8 bis 14 Tage	24,2
Bis 28 Tage	15 bis 21 Tage	17,9
Länger als 28 Tage	Länger als 3 Wochen	11,9
Ø 16, 9 Tage	**Ø 8 bis 9 Tage**	**Insg. 100,0**

Die meisten Wahlbriefe werden mit der Deutschen Post innerhalb Stuttgarts versendet. Für den Druck des Wahlscheins und die Verpackung der Briefwahlunterlagen werden in der Regel zwei Arbeitstage benötigt. Für die Einlieferung bei der Post und die Zustellung sind noch einmal zwei bis drei Tage anzusetzen, die gleiche Zeit ist in der Regel für die Rücksendung der Wahlbriefe anzunehmen. Als vorsichtige Schätzung kann also eine durchschnittliche Verweildauer bei den Briefwählenden von etwa 8 bis 9 Tagen angenommen werden. Rund 46 Prozent der Briefwählenden sendet ihren Wahlbrief nach einer Verweildauer von bis zu einer Woche an das Wahlamt zurück. Etwa die Hälfte der Briefwählenden zögert also die Entscheidung zur Wahl nicht hinaus, sondern gibt relativ schnell nach Erhalt der Unterlagen die Stimme ab.

Zu (3) – Im Wählerverzeichnis zur Bundestagswahl sind die Merkmale der repräsentativen Wahlstatistik enthalten, die summarisch ausgewertet und um die Erkenntnisse der Wahlbrieferfassung ergänzt wurden. Die repräsentative Wahlstatistik enthält Angaben zum Geschlecht und zu sechs Altersgruppen. Tabelle 2 zeigt, wie stark die einzelnen demografischen Gruppen bei der Bundestagswahl 2021 in Stuttgart die Briefwahl nutzten und in welchem Umfang die Wahlbriefe der Gruppen den Weg zurück ins Wahlamt fanden. Die Erwartung, dass insbesondere die Gruppe der 70-Jährigen und Älteren aufgrund eines größeren Gesundheitsrisikos im Falle einer Coronaerkrankung die Möglichkeit zur Briefwahl nutzte, bestätigt sich nicht. Deutlich vor dieser Altersgruppe liegt die Gruppe der 25 bis unter 35-Jährigen, insgesamt 53,5 Prozent der Wahlberechtigten dieser Gruppe haben Briefwahl beantragt. Die Rücklaufquote zeigt, je älter die Antragsteller, desto höher ist der Anteil der rechtzeitig an das Wahlamt zurückgesendeten Wahlbriefe. Bei den jungen Männern unter 25 Jahren geben 8,4 Prozent der Antragsteller die Briefwahlunterlagen nicht (rechtzeitig) an das Wahlamt zurück. Auf der anderen Seite finden sich die mindestens 70-jährigen Männer, von denen lediglich 2,2 Prozent die rechtzeitige Rücksendung der Briefwahlunterlagen versäumten.

Während in den beiden Altersgruppen bis 35 Jahren die Frauen mit der Rücksendung der Wahlbriefe zuverlässiger sind, schneiden bei den Gruppen ab 35 Jahre die Männer stets besser als die Frauen der jeweiligen Altersgruppe ab.

***Tab. 2:** Antragstellung Briefwahl und Rücklaufquote bei der Bundestagswahl 2021 in Stuttgart in %*

	Briefwahl beantragt*			Rücklaufquote**		
	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgegamt
18 bis unter 25 Jahre	34,5	43,0	38,7	91,6	91,9	91,8
25 bis unter 35 Jahre	50,5	56,5	53,5	94,4	94,6	94,5
35 bis unter 45 Jahre	45,1	45,6	45,3	95,2	94,7	94,9
45 bis unter 60 Jahre	40,8	45,3	43,0	96,4	95,8	96,1
60 bis unter 70 Jahre	45,8	49,9	47,9	97,5	97,3	97,4
70 Jahre und älter	48,6	47,6	48,0	97,8	97,1	97,4
Insgesamt	**44,8**	**48,3**	**46,6**	**95,8**	**95,5**	**95,6**

* Anteil der Wahlberechtigten, die einen Wahlschein beantragt habe, an allen Wahlberechtigten
** Anteil der an das Wahlamt übermittelten Wahlbriefe an allen beantragten Wahlbriefen

Motive für die Briefwahl

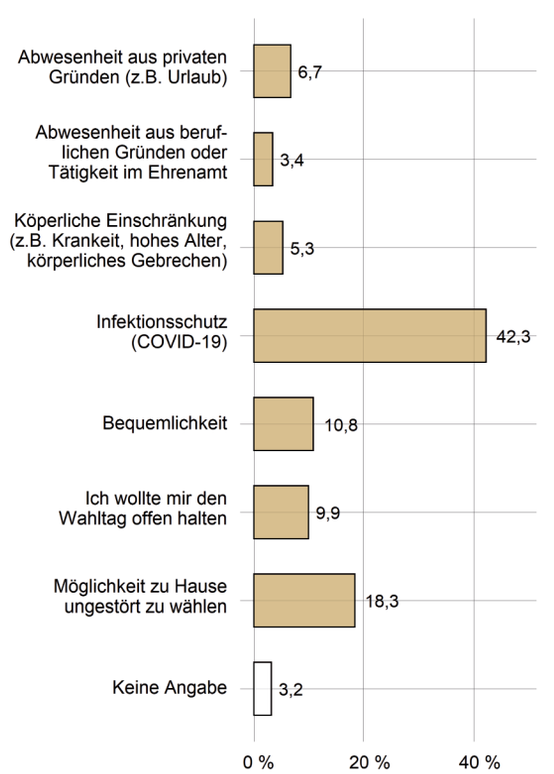
Nach den prozeduralen Einblicken wenden wir uns nun der Frage zu, warum Bürgerinnen und Bürger nach eigener Angabe auf die Briefwahl zurückgreifen und welche Rolle die Corona-Pandemie dabei spielt. Hierfür vergleichen wir die Angaben aus der Stuttgarter Bürgerumfrage zur Landtagswahl 2021 mit den Befragungsergebnissen der Bertelsmann Stiftung zur Bundestagswahl 2013 aus dem Erhebungsjahr 2015.[1]

Zunächst ist aber anzumerken, dass Befragungen von Wählenden mit verschiedenen Herausforderungen einhergehen. Auf Seite der Befragten ist immer dann ein sehr gutes Erinnerungsvermögen erforderlich, wenn sich die Befragung auf eine Beteiligung bei einer zeitlich bereits länger zurückliegenden Wahl bezieht. Unmittelbar am Wahltag und vor Wahllokalen durchgeführte Wahltagsbefragungen haben die Einschränkung, dass lediglich Informationen über das Wahlverhalten von Urnenwählenden erhoben werden. Briefwählende bleiben bei diesen Befragungen außen vor.

Günstige zeitliche Abfolgen bieten mitunter einen Ausweg aus dem beschriebenen Dilemma. Einen solchen Fall stellen die am 14. März 2021 stattgefundene Landtagswahl in Baden-Württemberg und die turnusmäßig alle zwei Jahre, zuletzt im April 2021, ins Feld gehende repräsentative Bürgerumfrage der Landeshauptstadt Stuttgart dar (Schöb 2021). Für die in kurzer zeitlicher Abfolge stattfindenden Ereignisse darf zum einen angenommen werden, dass sich die Befragten der Bürgerumfrage daran zurückerinnern, ob und in welcher Form sie sich zwei bis drei Wochen zuvor an der Landtagswahl beteiligt haben. Zum anderen bezieht sich der Kreis der in der Bürgerumfrage Befragten nicht nur auf Urnenwählende, sondern beinhaltet auch Personen, die ihre Stimme per Brief abgegeben haben. Entsprechend wurde in der jüngsten Bürgerumfrage erhoben, ob die Befragten bei der zurückliegenden Landtagswahl gewählt haben und wenn ja, ob die Stimme im Wahllokal oder per Briefwahl abgegeben wurde.

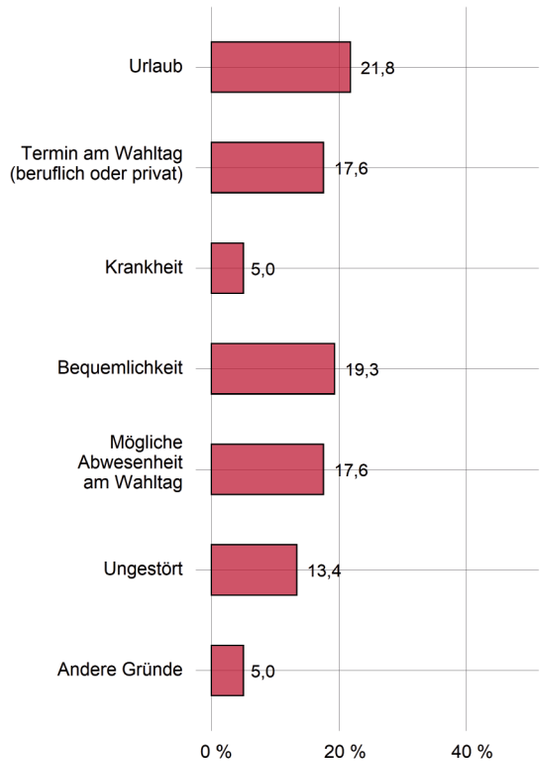
Im Rahmen der Bürgerumfrage wurden die Briefwählenden (N = 1559) mittels Filterfrage gebeten, Angaben zum wichtigsten Grund für ihre Stimmabgabe per Brief zu machen (*single choice*). Hierzu wurden sieben vordefinierte Gründe für die Briefwahl zur Auswahl gestellt. Eine offene Antwortoption war nicht vorgesehen. Abbildung 3 stellt die Verteilung der genannten Gründe als Anteilswerte dar. Die *Abwesenheit aus privaten Gründen* fällt im zurückliegenden Jahr mit lediglich 6,7 Prozent kaum ins Gewicht. Der Vergleich mit der Bundestagswahl 2013, bei der immerhin 21,8 Prozent der Befragten Urlaub als Briefwahlgrund angegeben haben (Abbildung 4), legt die Auswirkungen der Pandemie offen. Denn während den Wahlberechtigten Ende September 2013 die Urlaubswelt sprichwörtlich zu Füßen lag, zwang die Pandemie die Menschen im März 2021 zum Reiseverzicht. Ähnlich verhält es sich mit der *Abwesenheit aus beruflichen Gründen oder Tätigkeit im Ehrenamt*. Denn zumindest für die Abwesenheit aus beruflichen Gründen muss angenommen werden, dass Berufstätige im März 2021 vermehrt zu Hause gearbeitet haben und auswärtige Termine, die bereits eine Anreise am Sonntag erfordern, nicht in Präsenz stattgefunden haben. Hinsichtlich der *körperlichen Einschränkung* fällt zum einen auf, dass sich die Anteilswerte zwischen der Landtagswahl 2021 und der Bundestagswahl 2013 faktisch nicht unterscheiden. Der Anteilswert von rund 5 Prozent entspricht zudem dem Briefwahlanteil bei der Bundestagswahl 1957 – dem Jahr, in dem die Briefwahl als Wahlalternative für kranke, alte und behinderte Menschen eingeführt wurde. Entsprechend muss davon ausgegangen werden, dass der ermittelte Anteilswert die betroffene Gruppe näherungsweise abbildet. Der *Infektionsschutz* stellt im Jahr 2021 mit 42,3 Prozent den am häufigsten genannten Briefwahlgrund dar. In Anbetracht der pandemischen Lage, der hohen Inzidenzen und des förmlich explodierten Briefwahlanteils erscheint die häufige Nennung gleichwohl nicht überraschend. Ausgeschlossen ist dabei aber nicht, dass der Infektionsschutz vereinzelt, wenngleich dankbar, in der Befragung aufgegriffen wurde. Denn wenn die Briefwahl in der eigenen Wahrnehmung eigentlich kranken, alten und behinderten Menschen vorbehalten ist, so stellt der Infektionsschutz bei dieser Wahl einen willkommenen Grund dar, außer der Reihe per Brief zu wählen. Das sich Eingestehen der eigentlich zugrundeliegenden Motive, also etwa Bequemlichkeit oder Flexibilität, entfällt damit. Darauf könnte zumindest der verhältnismäßig niedrige Anteilswert derjenigen hindeuten, die *Bequemlichkeit* als Hauptgrund angegeben haben. Lag die Bequemlichkeit bei der für die Bertelsmann Stiftung durch infratest dimap durchgeführten Befragung im Jahr 2015 noch bei 19,3 Prozent, so beläuft sie sich aktuell lediglich auf 10,8 Prozent. Ähnliches lässt sich für das Motiv *Ich wollte mir den Wahltag offen halten* beobachten. Den im Kontext der Bun-

Abb. 3: *Verteilung der Gründe für die Briefwahl bei der Landtagswahl 2021 (Bürgerumfrage 2021)*



Datenquelle: Statistisches Amt Landeshauptstadt Stuttgart

Abb. 4: *Verteilung der Gründe für die Briefwahl bei der Bundestagswahl 2013 (infratest dimap 2015)*



Datenquelle: BertelsmannStiftung Factsheet zum EINWURF 3 I 2016

destagswahl 2013 ermittelten 17,6 Prozent stehen jüngst nur 9,9 Prozent gegenüber. Hinter einer möglichen Abwesenheit am Wahltag (Bertelsmann Stiftung) oder dem Motiv sich den Wahltag frei zu halten (Bürgerumfrage) steckt das Ansinnen, die Wahl zu einem weitgehend selbstgewählten Zeitpunkt zu erledigen. Dies steht aber dem Gebot der Gleichzeitigkeit der Stimmabgabe entgegen. Denn eine frühzeitige Stimmabgabe per Brief schließt die Abbildung von bis zum Wahltag eintretender oder bekannt gewordener Ereignisse aus. Damit einher geht, dass sich Briefwählende unter den inzwischen geänderten Voraussetzungen „am eigentlichen Tag der Wahl vielleicht anders entschieden hätten" (Thiel 2013).

Aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich erscheint das Motiv der *Möglichkeit zu Hause ungestört zu wählen*. Dies gibt inzwischen immerhin fast ein Fünftel der Befragten – und das bei einer relativ unkomplizierten Einstimmenwahl – an. Dabei wird das ungestörte Wählen nur in der Wahlkabine garantiert. Bei der Briefwahl ist hingegen nicht nachvollziehbar, ob die oder der Wählende die „Stimme selbst abgegeben hat und dabei unbeobachtet und unbeeinflusst war – ob er also möglicherweise eingeschüchtert oder bestochen wurde".[2] Zuletzt liefert der geringe Anteilswert für *Keine Angabe* einen Hinweise darauf, dass die wesentlichen Gründe für die Briefwahl in der zugrundeliegenden Befragung näherungsweise abgebildet wurden. Nur 3,2 Prozent der Briefwählenden ohne Angabe bestärken uns darin, auf eine offene Antwortoption verzichtet zu haben.[3]

Folgt aus der Pandemie eine Verschärfung der sozialen Verzerrung politischer Beteiligung?

Abschließend stellt sich die Frage, ob der durch Pandemie befeuerte Anstieg der Briefwahl das Prinzip der politischen Gleichheit weiter unterminiert. Denn neben dem Anstieg des Briefwahlanteils besteht die Erwartung, „dass unter Corona-Bedingungen die Wahlbeteiligung deutlich zurückgeht" (Manow und Flügel 2021b). Geht die Wahlbeteiligung zurück, dann – so zeigt Schäfer (2015) – geht sie überproportional unter Personen mit geringer Bildung und Einkommen zurück. Gekoppelt mit den Erkenntnissen von Manow und Flügel (2021a), wonach vor allem einkommensstarke und urbane Schichten von der Briefwahl Gebrauch machen, steht eine sich durch die Pandemie noch verschärfende soziale Verzerrung von politischer Beteiligung im Raum.

> „Sowohl die Entscheidung, wählen zu gehen, als auch die Entscheidung, in welcher Form, per Urnen- oder Briefwahl, wären demnach von einer – gleichgerichteten, sich also wechselseitig verstärkenden – ‚sozialen Selektivität' geprägt" (Manow und Flügel 2021a).

Der Befund, wonach Gruppen mit hoher sozialstruktureller Ressourcenausstattung stärker an Wahlen partizipieren als Gruppen mit geringerer, gehört in der empirischen Beteiligungsforschung zu den gefestigten Erkenntnissen (Vetter und Velimsky 2019). Auf Grundlage der in der aktuellen Bürgerumfrage erhobenen Daten wird entsprechend untersucht, ob sich soziale Selektivität auch bei der Beteiligung zur Landtagswahl 2021 in Stuttgart zeigt (Modell 1). Darüber hinaus fragen wir nach, ob die Entscheidung, in welcher Form die Stimmabgabe erfolgt, ebenfalls sozial verzerrt ist (Modell 2).

Soziale Selektivität bei der Entscheidung über die Wahlbeteiligung

Der postulierte Zusammenhang zwischen individueller Ressourcenausstattung und politischer Beteiligung geht auf das sozio-ökonomische Standardmodell von Verba und Nie (1972) zurück. Demnach beteiligen sich Personen eher an Wahlen, wenn sie über bestimmte Ressourcen – wie etwa höhere Bildung und Einkommen – verfügen.

Die Auswertung der Bürgerumfrage der Landeshauptstadt Stuttgart aus dem Jahr 2021 mittels multipler logistischer Regression bestätigt die bisherigen Erkenntnisse der empirischen Beteiligungsforschung. Dem Umstand, dass die Wahlberechtigung in der Bürgerumfrage nicht erhoben wird, begegnen wir an dieser Stelle dadurch, dass Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft zuvor aus der Analyse ausgeschlossen werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die so ermittelten wahlberechtigten Stuttgarterinnen und Stuttgarter tatsächlich an der zurückliegenden Landtagswahl beteiligen, steigt den Erkenntnissen aus Modell 1 (s. Anhang) zur Folge mit

- *dem Lebensalter (ab 55 Jahre),*
- *dem Bildungsabschluss (Abitur/Hochschulreife) und*
- *dem Haushaltsnettoeinkommen.*

Eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit der Wahlbeteiligung weisen Stuttgarterinnen und Stuttgarter mit

- *erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen und*
- *staatlicher Unterstützung in Form von Transferleistungen auf.*

Die gewonnenen Erkenntnisse sprechen eine eindeutige Sprache: Die Entscheidung über eine mögliche Wahlbeteiligung ist auch bei der Landtagswahl 2021 in Stuttgart sozial verzerrt.

Soziale Selektivität bei der Entscheidung über die Form der Stimmabgabe

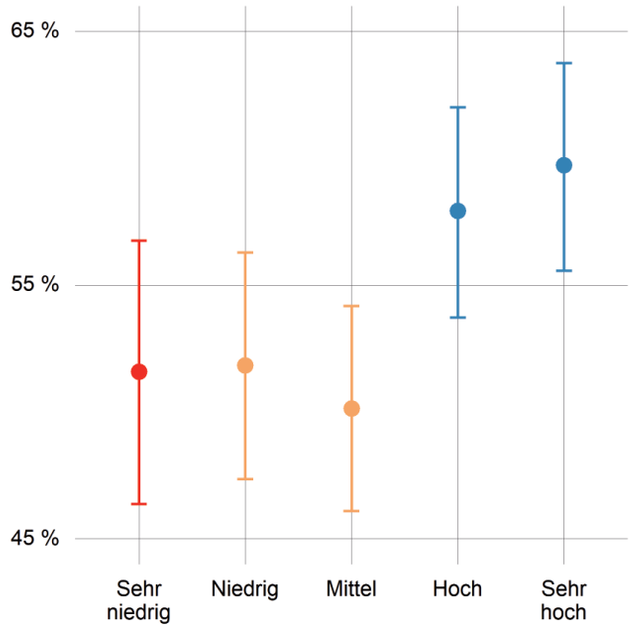
Die Leichtigkeit der Wahl hat nach Blais und Daoust (2020) einen großen Einfluss auf die Entscheidung, sich an einer solchen zu beteiligen. Eigentlich mit dem Ziel die politische Beteiligung zu erleichtern, konstituiert die Stimmabgabe per Brief aber auch Hürden. Diese Hürden wirken mitunter abschreckend und befördern damit soziale Selektivität. Denn Briefwahlunterlagen müssen rechtzeitig beantragt, der Briefwahlumschlag rechtzeitig versandt, der Inhalt korrekt verpackt und der Wahlschein unterschrieben werden. „Für viele können schon diese eher trivial erscheinenden Faktoren abschreckend wirken, gerade wenn die Motivation wählen zu gehen, sowieso schon gering ist" (Manow und Flügel 2021).

Das Modell zur Vorhersage der Form der Stimmabgabe in Modell 2 (s. Anhang) deutet in Teilen auf eine gleichgerichtete soziale Verzerrung hin. Der im Zuge von Modell 1 bereits um die Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft bereinigte Datensatz erfährt vorab eine weitere Bereinigung: Alle befragten Personen, die sich laut eigener Angabe nicht an der zurückliegenden Landtagswahl beteiligt haben, werden bei der Analyse über die Form der Stimmabgabe ausgeschlossen. Bei vorliegender statistischer Signifikanz werden die logistischen Regressionskoeffizienten in der Folge in vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten überführt.

Bei Konstanthaltung aller übrigen in Modell 2 berücksichtigten Merkmale zeigt sich für das Geschlecht ein statistisch signifikanter Effekt. Laut vorliegender Analyse liegt die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen ihrer Stimme per Brief abgeben, bei rund 57 Prozent. Männliche Wählende greifen nur in rund 52 Prozent der Fälle auf die Briefwahl zurück. Bei der zuvor betrachteten Entscheidung für oder gegen eine Wahlbeteiligung kam dem Geschlecht noch keine Bedeutung zu.

Mit Augenmerk auf eine gleichgerichtete soziale Verzerrung zeigt Abbildung 5, dass sich die Wahrscheinlichkeit einer Stimmabgabe per Brief unter Wählenden mit hohem und sehr hohem Einkommen (in Blau) signifikant von Wählenden mit sehr niedrigem Einkommen (in Rot) unterscheidet. Während Wählende mit sehr hohem Einkommen in 60 Prozent der Fälle zur Briefwahl greifen, fällt die Wahrscheinlichkeit der Stimmabgabe per Brief unter Wählenden mit sehr niedrigem Einkommen geringer aus (51,6 %). Damit wählen Personen mit höherem Einkommen nicht nur häufiger – sie greifen auch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit auf die Stimmabgabe per Brief zurück. In der Tendenz zeigt sich diese gleichgerichtete soziale Verzerrung auch mit Blick auf den Bezug von Transferleistungen. Transferleistungsbeziehende wählen nicht nur

Abb. 5: *Vorhergesagte Wahrscheinlichkeit einer Stimmabgabe per Brief (nach Haushaltseinkommen)*



signifikant seltener – im Falle einer Wahlbeteiligung erfolgt die Stimmabgabe mit einer Wahrscheinlichkeit von rund 60 Prozent an der Urne und nicht per Brief. Der Unterschied zwischen Wählenden ohne Transferleistungsbezug und Wählenden mit Transferleistungsbezug beläuft sich unter Vorbehalt der vergleichsweise geringen Zahl Transferleistungsbeziehender auf 15 Prozentpunkte.

Klar scheint, dass sowohl die Entscheidung wählen zu gehen, als auch die Entscheidung in welcher Form die Stimmabgabe erfolgt, in Teilen von einer gleichgerichteten sozialen Selektivität geprägt ist. Unter den Vorzeichen der Pandemie, in der Wählerinnen und Wähler aus Infektionsschutzgründen vermehrt auf die Briefwahl zurückgreifen, steht damit eine Verschärfung der sozialen Verzerrung politischer Beteiligung im Raum. Die Briefwahl, deren Ansinnen es eigentlich ist die politische Beteiligung zu erleichtern, wird ihrem eigenen Anspruch damit nicht umfassend gerecht.

Abschließende Bemerkungen

Die im Frühjahr 2020 einsetzende COVID19-Pandemie hat nicht nur die Briefwahl als solche, sondern auch die Debatte über selbige befeuert. Bei Einführung im Jahr 1957 noch mit einem Anteilswert von lediglich 5 Prozent, entscheidet sich heute über die Hälfte der Wählenden für die Stimmabgabe per Brief. Die zur Bewältigung des gestiegenen Briefwahlaufkommens mitunter eingesetzten Scannerverfahren erlauben dabei aufschlussreiche Erkenntnisse über das genaue Vorgehen der Briefwählenden und minimieren das Risikos des Wahlbetrugs, da die doppelte Abgabe eines Wahlscheins aufgedeckt wird. Bei den betrachteten drei, seit der Corona-Pandemie statt-

gefundenen Wahlen in Stuttgart, wurden keine Anzeichen auf Wahlbetrug gefunden. Entgegen der zunehmend geäußerten Kritik ist die Durchführung der Briefwahlen also nicht betrugsanfällig.

Durch die automatisierte Erfassung der zurückgesendeten Wahlbriefe und den Abgleich mit den Antragsdaten aus dem Wählerverzeichnis konnte die durchschnittliche Zeit zwischen der Antragstellung und der Erfassung des zurückgesendeten Wahlbriefs mit 16,9 Tagen bestimmt und so eine durchschnittliche Verweildauer der Unterlagen bei den Wählenden von acht Tagen geschätzt werden. Ebenfalls neu ist die Quantifizierung des Zusammenhangs von Alter sowie Geschlecht und der Rücklaufquote der Wahlbriefe. Die Vermutung, dass insbesondere die jungen Männer die beantragten Briefwahlunterlagen nicht an das Wahlamt zurücksenden, konnte dabei bestätigt werden.

Hinsichtlich der Briefwahlmotive zeigt sich mindestens eine bemerkenswerte, aber auch eine verfassungsrechtlich bedenkliche Erkenntnis: So führt die Pandemie zu einer gewaltigen Verschiebung der Beweggründe. Zuletzt weicht die Abwesenheit am Wahltag aus beruflichen oder privaten Gründen dem Infektionsschutz. Damit folgen die Wählenden dem von öffentlichen Stellen kommunizierten und von Parteien plakatierten Aufruf zur Stimmabgabe per Brief. Vor dem Hintergrund der Bewältigung der Pandemie erscheint diese Entwicklung zielführend und der Situation angemessen. Anders verhält es sich mit dem von einem Fünftel der Briefwählenden angegebenen Beweggrund lieber zu Hause und ungestört zu wählen. Denn mit dem Wahlrechtsgrundsatz, dass Wählende ihren Wahlzettel unbeeinflusst, unbeobachtet und höchstpersönlich ausfüllen, ist das nicht vereinbar. Und obwohl diese Einschränkung für die Briefwahl insgesamt gilt, hinterlässt sie im Fall des ungestörten Wählens doch einen faden Beigeschmack. Denn offensichtlich ist das Verständnis dafür, dass eine im wahlrechtlichen Sinne ungestörte Stimmabgabe verlässlich nur hinter der Abstimmschutzvorrichtung im Wahllokal erfolgen kann, nicht allzu weit verbreitet. Die eigentliche Idee der Briefwahl als Wahlalternative für Kranke oder am Wahltag Abwesende tritt so zunehmend in den Hintergrund.

Ebenso bedenklich erscheint die sich unter Pandemiebedingungen noch verschärfende Verletzung des Grundsatzes politischer Gleichheit. Denn nicht nur die Entscheidung wählen zu gehen, sondern auch die Entscheidung die Stimme per Brief abzugeben ist in Teilen sozial verzerrt und trägt so zu einer sich wechselseitig verstärkenden sozialen Selektivität bei. Mit anderen Worten: Personen mit niedrigerem Einkommen beteiligen sich seltener an Wahlen. Im Falle einer Beteiligung bevorzugen sie in aller Regel die Stimmabgabe an der Urne und greifen seltener auf die Briefwahl zurück. Unter normalen Bedingungen sollte die Form der Stimmabgabe keine Rolle spielen. Anders verhält es sich unter dem Vorzeichen der Pandemie. Denn bei einer insgesamt zurückgehenden Wahlbeteiligung von 72,8 Prozent (Landtagswahl 2016) auf 64,8 Prozent (Landtagswahl 2021) und einem zeitgleich nahezu explodierenden Briefwahlanteil drängt sich der Verdacht auf, dass das Wahlergebnis zunehmend von einkommensstärkeren Gruppen in der Gesellschaft bestimmt ist. Darauf deuten zumindest die Ergebnisse der vorliegenden Studie hin.

1 Auch wenn der Vergleich der Landtagswahl 2021 mit der Bundestagswahl 2013 unter erschwerten Bedingungen stattfindet, da sich zusätzlich zum Zeitpunkt auch noch die Gebietskulissen unterscheiden, versprechen wir uns von ihm dennoch gewinnbringende Einsichten.

2 Vgl. hierzu: https://www.tagesschau.de/faktenfinder/inland/briefwahl-109.html (aufgerufen am 06.09.2021).

3 Offene Antwortoptionen sind mit sehr viel Deutungs- und Codierungsarbeit verbunden.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2015). Factsheet – Briefwahl in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Blais, A. und Daoust, J.-F. (2020). The Motivation to Vote: Explaining Electoral Participation. Vancouver, BC: UBC Press.

Manow, P. und Flügel, D. (2021a). Wählen in Corona-Zeiten, Teil I: die Briefwahl und ihre Effekte. Unter: https://www.dvpw.de/blog/waehlen-in-corona-zeiten-teil-i-die-briefwahl-und-ihre-effekte-ein-beitrag-von-philip-manow-und-dominik-fluegel (aufgerufen am 01.09.2021).

Manow, P. und Flügel, D. (2021b). Wählen in Corona-Zeiten, Teil II: Wahlbeteiligung und asymmetrische Demobilisierung. Unter: https://www.dvpw.de/blog/waehlen-in-corona-zeiten-teil-ii-wahlbeteiligung-und-asymmetrische-demobilisierung-ein-beitrag-von-philip-manow-und-dominik-fluegel (aufgerufen am 02.09.2021).

Schäfer, A. (2015). Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Schöb, Anke (2021): Bewertung der Lebensqualität sinkt, wahrgenommene Probleme bleiben gleich: Erste Ergebnisse der Stuttgarter Bürgerumfrage 2021. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 8/2021, 216–238.

Schwarz, Thomas (2009). Die Bundestagswahl am 27. September 2009 in Stuttgart. Eine Analyse des Wahlverhaltens in räumlicher und sozialstruktureller Differenzierung. Statistik und Informationsmanagement, Themenheft 2/2009.

Thiel, A. T. (2013). Demokratie braucht einen gemeinsamen Wahltag. Unter: https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/briefwahl-grundlos-verfassungsmaessigkeit/ (aufgerufen am 06.09.2021).

Verba, S. und Nie, N.H. (1972). Participation in America. Political democracy and social equality. Chicago: University of Chicago Press.

Vetter, A. und Velimsky, J. A. (2019). Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland. Politische Vierteljahresschrift, 60, 487–512.

Anhang

Unabhängige Variable	Ausprägung	Codierung	Modell 1: Nichtwahl (0) vs. Wahl (1)	Modell 2: Urnenwahl (0) vs. Briefwahl (1)
Lebensalter	Unter 25 Jahre	1	*- Referenz -*	*- Referenz -*
	Zwischen 25 und 34 Jahre	2	0,01 (0,29)	0,10 (0,20)
	Zwischen 35 und 44 Jahre	3	0,55 (0,31)	-0,31 (0,21)
	Zwischen 45 und 54 Jahre	4	0,51 (0,31)	-0,39 (0,21)
	Zwischen 55 und 64 Jahre	5	0,66 (0,31) *	-0,11 (0,20)
	Zwischen 65 und 74 Jahre	6	0,96 (0,33) **	0,07 (0,22)
	Zwischen 75 und 84 Jahre	7	0,74 (0,34) *	0,12 (0,23)
	Über 85 Jahre	8	1,39 (0,56) *	0,35 (0,32)
Geschlecht	Männlich	0	*- Referenz -*	*- Referenz -*
	Weiblich	1	0,09 (0,13)	0,20 (0,08) *
Höchster Bildungsabschluss	Haupt-/Volksschule	1	*- Referenz -*	*- Referenz -*
	Mittlere Reife/Realschule	2	0,14 (0,21)	0,12 (0,16)
	Abitur/Fachhochschulreife	3	0,65 (0,25) **	0,14 (0,17)
	Hochschulabschluss	4	0,50 (0,22) *	0,26 (0,16)
Gesundheitliche Einschränkung	Nicht eingeschränkt	1	*- Referenz -*	*- Referenz -*
	Nicht erheblich eingeschränkt	2	0,06 (0,17)	0,02 (0,10)
	Erheblich eingeschränkt	3	-0,66 (0,23) **	0,30 (0,20)
Haushaltsnettoeinkommen (Gewicht nach OECD-Skala)	Sehr niedrig (Unteren 20 %)	1	*- Referenz -*	*- Referenz -*
	Niedrig (Quantil 20–40)	2	0,47 (0,19) *	0,06 (0,14)
	Mittel (Quantil 40–60)	3	0,69 (0,20) ***	-0,01 (0,14)
	Hoch (Quantil 60–80)	4	0,91 (0,22) ***	0,30 (0,14) *
	Sehr hoch (Oberen 20 %)	5	1,19 (0,25) ***	0,40 (0,14) **
Transferleistungsbezug	Kein Transferleistungsbezug	0	*- Referenz -*	*- Referenz -*
	ALG II; HLU; GSiAE; Wohngeld	1	-0,86 (0,31) **	-0,68 (0,32) *
Unzufriedenheit (Durchschnittlicher Score über 29 Lebensbereiche)	Sehr zufrieden (Unteren 20 %)	1	*- Referenz -*	
	Zufrieden (Quantil 20–40)	2	-0,01 (0,21)	-- --
	Teils/teils (Quantil 40–60)	3	0,19 (0,21)	-- --
	Unzufrieden (Quantil 60–80)	4	0,49 (0,24) *	-- --
	Sehr Unzufrieden (Oberen 20 %)	5	0,13 (0,21)	-- --
Gerechter Anteil	Mehr als gerechter Anteil	1	*- Referenz -*	
	Gerechter Anteil	2	-0,01 (0,25)	-- --
	Etwas weniger	3	-0,10 (0,28)	-- --
	Sehr viel weniger	4	-0,79 (0,38) *	-- --
Institutionenvertrauen	Eher groß bis sehr groß	1	*- Referenz -*	
	Teils/teils	2	-0,22 (0,17)	-- --
	Eher gering bis sehr gering	3	-0,43 (0,22) *	-- --
	Weiß nicht	4	-0,54 (0,20) **	-- --
Demonstrationsteilnahme	Nein	0	*- Referenz -*	
	Ja	1	0,91 (0,27) ***	-- --
Soziales Netzwerk	Nie	1	*- Referenz -*	
	Bis zu einmal im Monat	2	0,13 (0,34)	-- --
	Bis zu einmal in der Woche	3	1,04 (0,33) **	-- --
	Nahezu täglich	4	1,40 (0,35) ***	-- --
Intercept			-0,22 (0.53)	-0,19 (0,24)
N (Beobachtungen)			2748	2626
Pseudo R2			0,16	0,03

Logistische Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern;
Signifikanz: *** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05