

Article by an MPIfG researcher

Martin Höpner: Mit zwei Pässen doppelt wählen? In: Makroskop (published online May 22, 2019). Makroskop Mediengesellschaft
The original publication is available at the publisher's web site: <https://makroskop.eu/mit-zwei-passen-doppelt-waehlen/>



Europawahl | 22.05.2019 (editiert am 23.05.2019)

Mit zwei Pässen doppelt wählen?

Von Martin Höpner

Personen mit zwei Pässen werden zweimal zur Europawahl aufgefordert. Die doppelte Stimmabgabe ist illegal, lässt sich aber nicht wirksam kontrollieren. Das ist mehr als ein Schönheitsfehler.

In den vergangenen Tagen vertiefte ich mich gemeinsam mit zwei guten Bekannten in ein Problem, das von meinen Forschungsgebieten eigentlich weit entfernt ist. Es begann ganz harmlos: Mein Kollege Salvatore Mancuso, der CDU-Politiker Martin Heipertz und ich stellten fest, dass wir in unseren Arbeitsumfeldern Kolleginnen und Kollegen haben, die für die anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament zwei Wahlbenachrichtigungen erhielten.

Wie kann das eigentlich sein? In welchen Konstellationen tritt das Problem auf? Lässt sich verhindern, dass diese Personen zweimal wählen? Wer entscheidet, wo sie wählen, und als was zählt eigentlich die *nicht* abgegebene Stimme? Wie verhält sich das Ganze, wenn wir den Blick vom aktiven auf das passive Wahlrecht verlagern?

Diese Fragen hätten wir uns besser nicht gestellt, denn es folgte eine eigentlich nicht angedachte Kaskade an Befragungen unserer persönlichen Umfeldler, an Recherchen der Berichterstattung und des

Stands des zuständigen Rechts, an Anfragen an den Bundeswahlleiter und an Diskussionen untereinander, die unsere Aufmerksamkeit von gewiss bedeutenderen Dingen ablenkte. Was wir rausgekriegt haben, erscheint uns doch zumindest so interessant, dass es lohnen sollte, hierüber einmal zu berichten. Da müssen Sie nun durch, liebe Leserinnen und Leser.

Voranstellen möchte ich aber einen in aller Deutlichkeit vorgetragenen *disclaimer*: Es geht hier *nicht* darum, in irgendeiner Weise zu behaupten, die EP-Wahlen seien aufgrund der hier beschriebenen Dinge undemokratisch oder dergleichen. Man kann über den demokratischen Gehalt der EU, wie die Leserinnen und Leser von Makroskop wissen, aus trefflichen Gründen streiten – aber aus deutlich anderen Gründen und nicht wegen des Sands im Getriebe, mit dem wir uns in den vergangenen Tagen befasst haben. Und schon gar nicht möchte ich oder möchten wir in irgendeiner Weise nahelegen, dass beim Bundeswahlleiter irgendetwas schief laufen würde. Ganz im Gegenteil gewannen wir den Eindruck, dass es sich bei den Problemen um Probleme des bestehenden Rechts handelt, auf dessen Grundlage die Behörden völlig korrekt handeln.

Nun aber zur Sache. Wie die FAZ vom 15. Mai 2019, Seite 4 berichtete, kommt es bei Personen mit zwei Pässen aus EU-Ländern zu dem Problem, dass diese zweimal zur Wahl aufgefordert werden. Die doppelte Stimmabgabe ist illegal, lässt sich in dieser Konstellation aber nicht wirksam kontrollieren und ahnden. Den Städten und Kreisen liegen keine Angaben zu doppelten Staatsbürgerschaften vor. Ein EU-Ratsbeschluss vom 13.7.2018 sieht vor, für diese Konstellation Abhilfe zu schaffen, also einen Koordinationsmechanismus einzurichten, der die doppelte Stimmabgabe wirksam unterbindet. Der Beschluss ist aber noch nicht ratifiziert und daher noch nicht in Kraft. Die Anzahl von Personen in dieser Konstellation wird auf etwa 1 Millionen geschätzt. Das ist durchaus mehr als ein Schönheitsfehler.

An die „Doppelstaater“ ergeht der Appell der Behörden, sich rechtskonform zu verhalten und nur einmal zu wählen. Selbst wer von seinem Wahlrecht nur in einem der beiden Länder Gebrauch macht, ist letztlich allerdings in strategischem Vorteil, kann er doch dort wählen, wo er einen knapperen Ausgang erwartet, zum Beispiel im Hinblick auf eine Sperrklausel. Besonders deutlich aber wird der strategische Vorteil im Fall des passiven Wahlrechts, auf das wir unten noch einmal zurückkommen werden.

Allgemein ist zu beachten, dass der Fehler – die potenzielle Verzerrung des Ergebnisses durch nicht unterbundene doppelte Stimmabgabe – über die politischen Lager hinweg nicht zufallsverteilt sein dürfte. Vielmehr erhalten die Träger bestimmter Präferenzen mit höherer Wahrscheinlichkeit einen Vorteil als andere. Personen mit zwei Pässen sind nämlich mit höherer Wahrscheinlichkeit Träger kosmopolitischer Einstellungen (die „anywheres“) und werden zu Ungunsten der Träger lokal-kommunitarischer Einstellungen (die „somewheres“) mit einem Vorteil ausgestattet. Auch diese politisch „gerichtete“ Eigenschaft der potenziellen Verzerrung macht aus dem Ganzen durchaus mehr als nur einen Schönheitsfehler.

Eine andere bemerkenswerte Folgewirkung hat mit der Wirkung auf die Stimmenenthaltungen zu tun. Die Personen in der Zwei-Pässe-Konstellation werden aufgerufen, ihre Stimme nur in einem EU-Mitgliedsland abzugeben. So wie die Dinge aufgrund des fehlenden Abgleichs der Wählerverzeichnisse liegen, führt dies aber nicht dazu, dass die betreffenden Personen aus der Grundgesamtheit der Wähler in ihrem zweiten Heimatland entfernt werden. Vielmehr zählen sie nunmehr in einem Land als – indifferente, uninteressierte oder durch ihre Wahlenthaltung protestierende – Nichtwähler. Man kann gute Gründe haben, das nicht zu wollen. Gleichwohl bleibt festzuhalten: Wer das durch Doppelwahl verhindern will, handelt illegal.

Von der Konstellation des EU-Bürgers mit zwei Pässen ist die häufigere Konstellation des EU-Bürgers aus einem Mitgliedsland außerhalb Deutschlands zu unterscheiden, der einen Wohnsitz in Deutschland hat. Artikel 22 Absatz 2 Satz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) sieht vor, dass diese Personen im Land ihres Wohnsitzes, in unserem Beispiel also in Deutschland, wählen dürfen. Um zu verhindern, dass sie zusätzlich auch in ihrem Heimatland wählen, finden gemäß der Richtlinie 93/109/EG Abgleiche der Wählerregister statt, sobald ein EU-Ausländer in das örtliche Wählerverzeichnis eingetragen wird.

Gleichwohl gibt es wohl auch in dieser Konstellation Fälle der Verschickung von zwei Wahlbenachrichtigungen. Wir wissen nicht, ob es in dieser Konstellation und in diesem Stadium noch Möglichkeiten gibt, die illegale doppelte Stimmabgabe wirksam zu unterbinden (oder im Nachhinein zu ahnden). Auch wissen wir nicht, wie häufig das Problem auftritt. Wir wollen an dieser Stelle daher mit äußerster Vorsicht verfahren und lediglich festhalten, dass wir den Eindruck gewannen, dass das Problem der potenziellen doppelten Stimmabgabe über die Konstellation „zwei Pässe“ hinausgehen *könnte*.

So oder so erwächst auch den Personen in der Konstellation „ein Pass, Wohnsitz außerhalb des Heimatslands“ der strategische Vorteil, sich den Ort der Stimmabgabe auswählen zu können. Das ist im Fall des passiven Wahlrechts – der Wählbarkeit – durchaus nicht trivial und führt zu dem Ergebnis, dass es Kandidaten freisteht, in dem EU-Land zu kandidieren, in dem sie sich die höchsten Chancen ausrechnen, vorausgesetzt, sie sind zur Verlegung ihres Wohnsitzes bereit. Das bekannteste Beispiel hierfür ist der ehemalige griechische Finanzminister Varoufakis mit seiner deutschen Spitzenkandidatur für „Demokratie in Europa“.

Daher interessierten wir uns für die Frage, welche Prüfkriterien an diese Konstellation eigentlich angelegt werden – und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Büros des Bundeswahlleiters ist für die Engelsgeduld zu danken, mit der sie unsere Fragen beantworteten. Wie sich zeigte, ist die

Anmeldung einer Wohnung bei der Meldebehörde ausschließlich zum Zwecke der Wahrnehmung des passiven Wahlrechts vor Ort missbräuchlich. Die Wohnung muss tatsächlich bezogen werden. Wir ersparen den Leserinnen und Lesern die Angabe der Rechtsgrundlagen. Dass die Einhaltung der Rechtslage durch die Gemeinden kaum effektiv zu kontrollieren ist, sollte klar sein.