Stimmabgabe unter Umschlag: die Briefwahl bei den Stadtverordnetenwahlen in Frankfurt am Main

Dr. Michael Wolfsteiner

Briefwahl als Alternative zum Urnengang

Wer sich bis zur Mitte des letzten Jahrhunderts an einer Wahl beteiligen wollte, musste am Wahltag persönlich an die Urne gehen. Ausschließlich dort konnten die Wahlberechtigten ihre Stimme für die bevorzugte Partei oder Wählergruppe abgeben.

Dies änderte sich 1957: Bei der Wahl zum dritten Deutschen Bundestag am 15. September war es erstmals möglich, vorab unter Umschlag zu wählen. Allerdings musste dazu in den sechs Wochen vor der Wahl noch das zuständige Wahlamt aufgesucht und dort der Stimmzettel ausgefüllt und abgegeben werden.

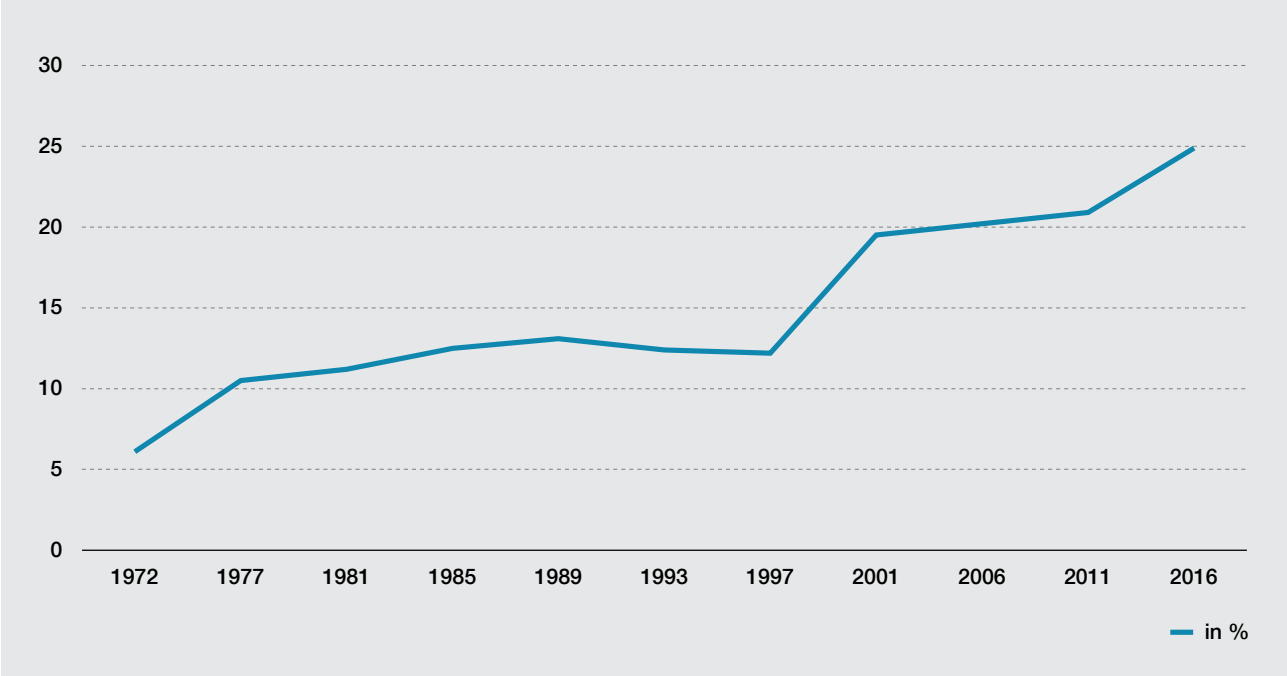
Mit der Bundestagswahl 1961 wurde dann die Briefwahl eingeführt. Seither können die Wählerinnen und Wähler auf Anforderung ihre Wahlunterlagen auch per Post erhalten und diese auf dem gleichen Weg wieder zurückschicken.[1]

War es fast fünf Jahrzehnte lang vorgeschrieben, die Notwendigkeit der Briefwahl auf dem Antragsformular zu begründen, so fiel dies ab 2009 weg. Seither kann die Briefwahl ohne Angabe von Gründen genutzt werden – selbstverständlich aber nur dann, wenn man im Wählerverzeichnis eingetragen ist.[2]

In Hessen dauerte es gegenüber den bundesweiten Wahlen noch einige Jahre, bis die Briefwahl eingeführt wurde. Zuerst kam sie hier bei der Volksabstimmung zur Herabsetzung des Wahlalters am 8. März 1970 zum Einsatz. Bei der Landtagswahl im gleichen Jahr wurde sie auch für Wahlen umgesetzt.

Lediglich zwei Jahre später, 1972, konnten die hessischen Wahlberechtigten dann bei Kommunalwahlen und damit erstmals bei einer Stadtverordnetenwahl per Brief abstimmen.

Abb. 1 Anteil der Briefwähler/-innen an den Wählerinnen/Wählern bei Stadtverordnetenwahlen seit 1972



[1] Vgl. hierzu Schröpfer, Waltraud: Die Briefwahl bei Bundestagswahlen in Frankfurt am Main. In: *Frankfurter Statistische Berichte (2002), Nr. 3/4*, S. 231 sowie Der Bundeswahlleiter: *Wahl-Lexikon : Briefwahl.* URL: https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html, Stand: 17.03.2017.

[2] Bis heute ist es möglich, die „Briefwahl“ in einem Wahllokal beim Wahlamt im Vorfeld der Wahl auszuführen und den Wahlbrief dort in eine Urne einzuwerfen. Als umfassenderer Ausdruck wird deshalb in manchen Publikationen der Begriff „Vorabwahl“ verwendet.

Möglichkeiten der Briefwahlbeantragung

Von der Einführung der Briefwahl 1957 bis zur Bundestagswahl 2005 musste ein Wahlschein entweder schriftlich per Wahlbenachrichtigung, Brief bzw. E-Mail oder persönlich beantragt werden. Bei den Kommunalwahlen 2006 gab es in Frankfurt zum ersten Mal die Möglichkeit, den Wahlschein per Online-Formular zu beantragen: Zu den Kommunalwahlen im März 2016 jährte sich der „Wahlscheinantrag online“ also zum zehnten Mal.

Wahlberechtigte, die gerne per Brief ihre Stimme abgeben möchten, können über diese Anwendung die entsprechenden Unterlagen anfordern. Durch die direkte Plausibilisierung der eingegebenen Daten gegen das Wählerverzeichnis wird der Prozess bis zum Versand der Unterlagen beschleunigt, da signifikant weniger Rückfragen notwendig sind.

Somit reduziert sich nicht nur der Aufwand für die Wahllogistik, vor allem die Wahlberechtigten haben einen geringeren Aufwand mit ihrem Antrag und erhalten die Unterlagen schneller.

Briefwahlanteil bei den Stadtverordnetenwahlen steigt seit 1972 an

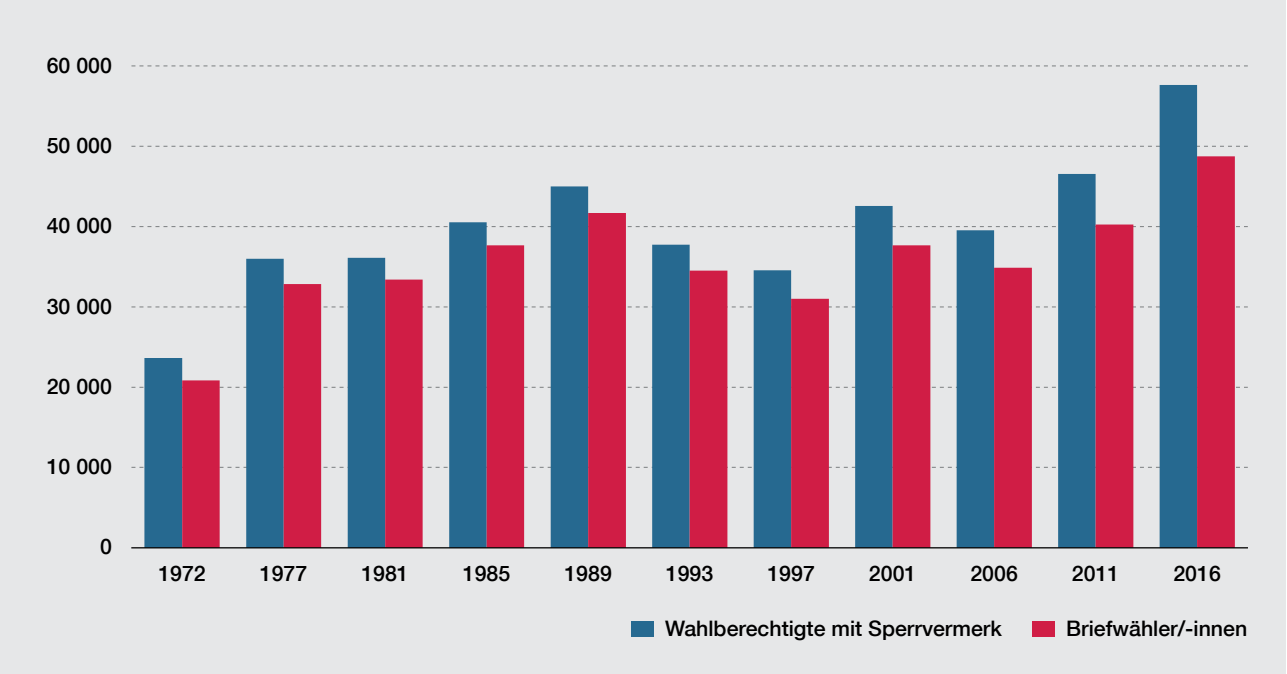
Als bei der Stadtverordnetenwahl 1972 erstmals per Brief gewählt werden konnte, machten rund sechs Prozent der Wählerinnen und Wähler von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Fünf Jahre später wählten bereits über zehn Prozent per Brief und der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler lag von da an bis 1997 konstant zwischen elf und 13 Prozent.

Mit Einführung des Kumulierens und Panaschierens im Jahr 2001 nutzten knapp 20 Prozent die Möglichkeit, den deutlich gewachsenen Stimmzettel in aller Ruhe zu Hause oder vorab im Briefwahllokal ausfüllen zu können.

Bei den Stadtverordnetenwahlen 2006 und 2011 stieg der Anteil nur leicht an und kletterte dann 2016 – mit dem größten Stimmzettel aller Zeiten in Frankfurt – auf einen neuen Höchstwert: Ein Viertel aller Wählerinnen und Wähler beteiligte sich auf diesem Weg.

Abb. 2 Wahlberechtigte mit Sperrvermerk und Briefwähler/-innen bei Stadtverordnetenwahlen seit 1972



Wer Briefwahl beantragt, gibt zumeist auch seine Stimme ab

Die Wahlberechtigten, die einen Wahlschein und damit Briefwahl beantragen, können nur noch mit diesem und nicht einfach mit ihrer Wahlbenachrichtigung im Wahllokal wählen. Deshalb spricht man hier von Wahlberechtigten mit Sperrvermerk. Erst mit der Rücksendung der Unterlagen werden diese Wahlberechtigten zu Briefwählerinnen bzw. -wählern.

Bereits bei der Stadtverordnetenwahl 1972 ließ sich beobachten, dass sich die Menschen, die Briefwahl beantragten, zum größten Teil auch an der Wahl beteiligten (vgl. Abbildung 2, Seite 23). Prinzipiell scheint mit der Antragstellung die Entscheidung zu wählen, gefallen zu sein. Die Stimmabgabe per Brief ist nur der abschließende und konsequente Schritt, der von der deutlichen Mehrheit der Antragstellenden getan wird.

An der hohen Rücklaufquote der Wahlscheine änderte sich bis zur Mitte des letzten Jahrzehnts nichts. Vielmehr wählten bis 2006 bei allen Stadtverordnetenwahlen jeweils über 88 Prozent der Wähler/-innen mit Sperrvermerk.

Bei den letzten beiden Wahlen 2011 und 2016 war dieser Anteil leicht rückläufig und lag im vergangenen Jahr bei 84,6 Prozent. Was zu diesem Rückgang beigetragen hat, ist weder aus den Zahlen abzuleiten noch gibt es in der Wahlforschung Erklärungsansätze dafür. Ob es sich hierbei um eine vorübergehende Erscheinung oder um einen Trend handelt, lässt sich erst mit der Stadtverordnetenwahl 2021 beantworten.

Briefwahl zwischen 2006 und 2016 stark gestiegen

In Frankfurt nahm von 2006 bis 2016 die Zahl der Wählerinnen und –wähler, die per Brief ihre Stimme abgaben, von 34 867 auf 48 745 zu – dies entspricht 39,8 Prozent.

Zu diesem Anstieg trägt sicher bei, dass die Bevölkerung in der Stadt und damit auch die Zahl der Wahlberechtigten zwischen diesen beiden Wahlen zugenommen hat. 2016 gab es 17,7 Prozent mehr Wahlberechtigte als noch 2006.

Hinter diesem Zuwachs blieb, anders als man es vielleicht erwarten würde, die Zunahme bei den Wählerinnen und Wählern mit 13,7 Prozent zurück. Insgesamt erhöhte sich die Zahl der Briefwählerinnen und –wähler also überproportional gegenüber den Wahlberechtigten und den Wählenden.

Briefwahlanteil im Zehn-Jahres-Vergleich ebenfalls gestiegen

Für eine bessere Einschätzung der Briefwahlentwicklung von 2006 bis 2016 ist nicht nur die absolute Zunahme von Interesse, da diese – wie oben erläutert – unter anderem von der steigenden Bevölkerungszahl abhängt. Vielmehr ist zu betrachten, ob sich anteilig mehr Wählerinnen und Wähler per Brief beteiligt haben als in der Vergangenheit.

Umrechnung der Briefwahlergebnisse auf die Urnenwahlbezirke

Um die Briefwahlstimmen in die Betrachtung aufnehmen zu können, wurden diese mit einem speziellen Verfahren auf die Urnenwahlbezirke umgerechnet. Dabei dient der Anteil der Wahlberechtigten mit Sperrvermerk je Urnenwahlbezirk als Verteilungsschlüssel für die Ergebnisse in den Briefwahlbezirken.

Wie das Verfahren genau funktioniert, wird in Wolfsteiner, Michael: Wahlergebnisumrechnung nach Gebietsstandsänderungen – eine GIS-basierte Lösung. In: *Frankfurter Statistische Berichte (2016)*, S. 42-51 näher erläutert.

Tab. 1 Ausschöpfungsgrad der Briefwahlstimmen bei den Stadtverordnetenwahlen 2006 und 2016

Stadtverordnetenwahl	Briefwähler/-innen	Stimmen	Stimmen je Stimmzettel	mögliche Stimmen*	nicht genutzte Stimmen	Ausschöpfungsgrad in %
2006	34 867	3 022 134	87	3 242 631	220 497	93,2
2016	48 745	4 280 534	88	4 533 285	252 751	94,4

* Die möglichen Stimmen ergeben sich aus der Zahl der Briefwähler/-innen mal der pro Stimmzettel theoretisch zu erzielenden 93 Stimmen.

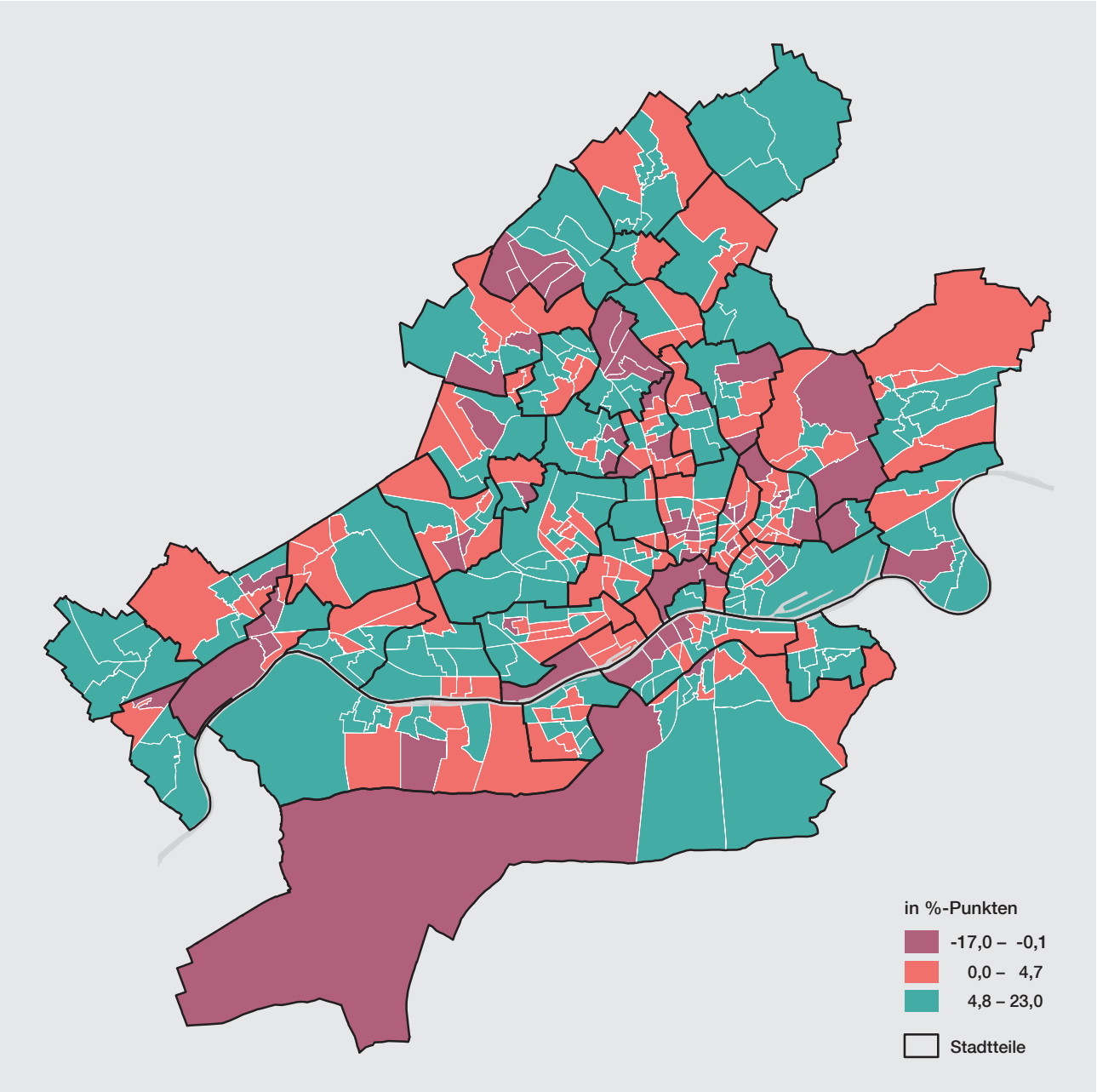
Im städtischen Durchschnitt kletterte der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler an allen Wahlbeteiligten um 4,7 Prozentpunkte – von 20,2 Prozent 2006 auf 24,9 Prozent 2016.

Die stadtweite Entwicklung lässt keine Rückschlüsse auf einzelne Teilgebiete der Stadt und damit eine regionale Verteilung des Briefwahlanstiegs zu. Dies ermöglicht die Betrachtung der Urnenwahlbezirke, in die die Briefwahl eingerechnet wurde (s. Infokasten, Gebietsstand 2016).

In 14,8 Prozent der 377 Urnenwahlbezirke, das sind 56, fiel der Anteil der Briefwähler/-innen um bis zu 17 Prozentpunkte: Den höchsten Rückgang wies der Wahlbezirk 651-02 in Kalbach-Riedberg auf. Unverändert blieb der Anteil nur in einem Wahlbezirk, dem 390-07 in Seckbach.

Bei 36,6 Prozent – dies entspricht 138 Bezirken – lag die Veränderung mit bis zu 4,7 Prozentpunkten im Plus und damit nur leicht unter oder genau auf dem städtischen Durchschnitt.

Abb. 3 Veränderung des Briefwahlanteils zwischen 2006 und 2016



Tab. 2 Ergebnisse der Stadtverordnetenwahlen 2006 und 2016 im Vergleich

Zeitraum/Merkmal	insgesamt		Urnenwahl		Briefwahl		Differenz Brief/Urne	Anteil Stimmen aus Briefwahl
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	in %-Punkten	in %
2006								
Wahlberechtigte	426 588	100,0	387 059	×	39 529	×	×	×
Wähler/-innen	172 196	40,4	137 329	79,8	34 867	20,2	×	×
gültige Stimmen	14 813 579	100,0	11 791 445	100,0	3 022 134	100,0	×	20,4
CDU	5 336 374	36,0	4 102 470	34,8	1 233 904	40,8	6,0	23,1
SPD	3 561 022	24,0	2 913 950	24,7	647 072	21,4	-3,3	18,2
GRÜNE	2 273 708	15,3	1 875 971	15,9	397 737	13,2	-2,7	17,5
DIE LINKE*	984 165	6,6	825 094	7,0	159 071	5,3	-1,7	16,2
FDP	958 817	6,5	727 363	6,2	231 454	7,7	1,5	24,1
AfD	–	–	–	–	–	–	–	–
Sonstige	1 699 493	11,5	1 346 597	11,4	352 896	11,7	0,3	20,8
2016								
Wahlberechtigte	502 107	100,0	444 490	×	57 617	×	×	×
Wähler/-innen	195 770	39,0	147 025	75,1	48 745	24,9	×	×
gültige Stimmen	16 908 244	100,0	12 627 710	100,0	4 280 534	100,0	×	25,3
CDU	4 075 690	24,1	2 909 686	23,0	1 166 004	27,2	4,2	28,6
SPD	4 023 354	23,8	3 102 601	24,6	920 753	21,5	-3,1	22,9
GRÜNE	2 583 267	15,3	2 000 680	15,8	582 587	13,6	-2,2	22,6
DIE LINKE	1 356 066	8,0	1 083 273	8,6	272 793	6,4	-2,2	20,1
FDP	1 273 458	7,5	901 259	7,1	372 199	8,7	1,6	29,2
AfD	1 508 851	8,9	1 159 500	9,2	349 351	8,2	-1,0	23,2
Sonstige	2 087 558	12,3	1 470 711	11,6	616 847	14,4	2,8	29,5
Veränderung 2016 zu 2006								
	in %	in %-Punkten	in %	in %-Punkten	in %	in %-Punkten	in %-Punkten	in %-Punkten
Wahlberechtigte	17,7	×	14,8	×	45,8	×	×	×
Wähler/-innen	13,7	-1,4	7,1	-4,7	39,8	4,7	×	×
gültige Stimmen	14,1	×	7,1	×	41,6	×	×	4,9
CDU	-23,6	-11,9	-29,1	-11,7	-5,5	-13,6	-1,8	5,5
SPD	13,0	-0,2	6,5	-0,1	42,3	0,1	0,2	4,7
GRÜNE	13,6	-0,1	6,6	-0,1	46,5	0,4	0,5	5,1
DIE LINKE	37,8	1,4	31,3	1,6	71,5	1,1	-0,5	4,0
FDP	32,8	1,1	23,9	1,0	60,8	1,0	0,1	5,1
AfD	×	×	×	×	×	×	×	×
Sonstige	22,8	0,9	9,2	0,2	74,8	2,7	2,5	8,8

* DIE LINKE.WASG

Im Umkehrschluss war die Zunahme des Anteils der Briefwählerinnen und -wähler in 48,3 Prozent der Bezirke, also 182, überdurchschnittlich hoch. Maximal kletterte der Anteil um 23 Prozentpunkte im Wahlbezirk 670-07 in Nieder-Eschbach.

Abbildung 3 (s. Seite 25) zeigt, dass die Wahlbezirke der oben genannten drei Klassen im Stadtgebiet räumlich sehr gleichmäßig verteilt liegen. Auch wenn leichte Häufungen von Wahlbezirken einer Klasse auftreten, so sind doch keine eindeutigen Konzentrationserscheinungen zu beobachten.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das Verhalten bezüglich der Briefwahl räumlich nicht so ausdifferenziert ist, wie dies bei den Parteiergebnissen beobachtet werden kann.

Stimmenanteil aus der Briefwahl stärker gewachsen als der Anteil der Briefwähler/-innen

2016 gaben die 48745 Briefwählerinnen und –wähler etwas mehr als ein Viertel aller Stimmen ab: 25,3 Prozent. Von den 16908244 Stimmen der gesamten Wählerschaft stammten 4280534 aus der Briefwahl.

Gegenüber 2006, als 3022134 Stimmen bzw. 20,4 Prozent per Brief eingingen, bedeutet das eine Zunahme von 4,9 Prozentpunkten. Damit hat der Briefstimmenanteil sogar etwas stärker zugenommen als der Anteil der Briefwählerinnen und –wähler.

Zurückzuführen ist das auf die Tatsache, dass der Ausschöpfungsgrad der theoretisch möglichen Stimmen anstieg. Nicht alle Wählerinnen und Wähler nutzen die Zahl von 93 Stimmen voll aus. Wenn z. B. auf eine Listenwahl verzichtet und nur Personenstimmen abgegeben werden, bleiben ggf. Stimmen übrig und verfallen.

Während die Stimmenausschöpfung 2006 bei 93,2 Prozent lag, betrug sie 2016 94,4 Prozent. Legt man dies auf die durchschnittliche Zahl je eingesandtem Stimmzettel um, wurden bei der letzten Stadtverordnetenwahl 88 Stimmen abgegeben; zehn Jahre zuvor waren es 87 (vgl. Tabelle 1, Seite 24).

Anstieg findet sich bei allen Parteien wieder

Der gestiegene Briefwahlanteil schlägt sich auch bei den Parteien nieder. Wenn man die Anteile der Parteistimmen betrachtet, die aus der Briefwahl stammen, wuchsen diese zwischen 2006 und 2016. Dabei spielen die Gesamtergebnisse der einzelnen Parteien und Wahlvorschläge keine Rolle. Sie stiegen vielmehr parallel zum erhöhten Briefwahlaufkommen.

Auffällig ist, dass der Anstieg bei den einzelnen Parteien jeweils nahe am Durchschnitt – den bereits genannten plus 4,9 Prozentpunkten – liegt. Lediglich die CDU (+5,5 %-Punkte) sowie die sonstigen Parteien bzw. Wahlvorschläge in Summe (+8,8 %-Punkte) konnten einen deutlich höheren Briefwahlstimmenanteil verbuchen.

Abb. 4 Parteiergebnisse bei der Stadtverordnetenwahl 2016: Urnenwahl

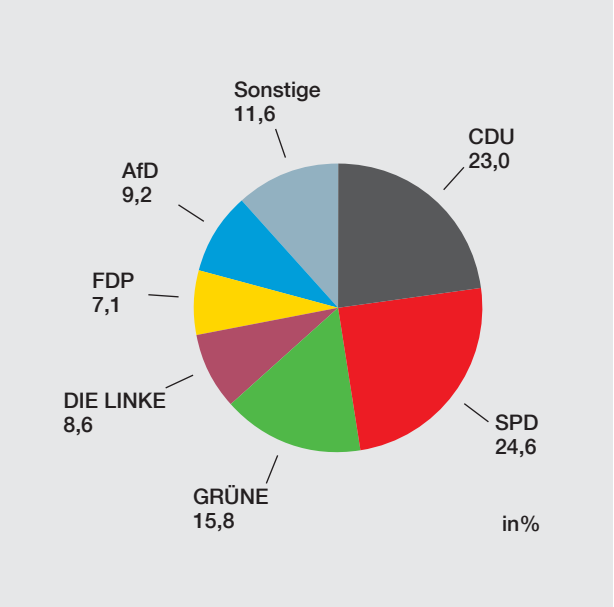
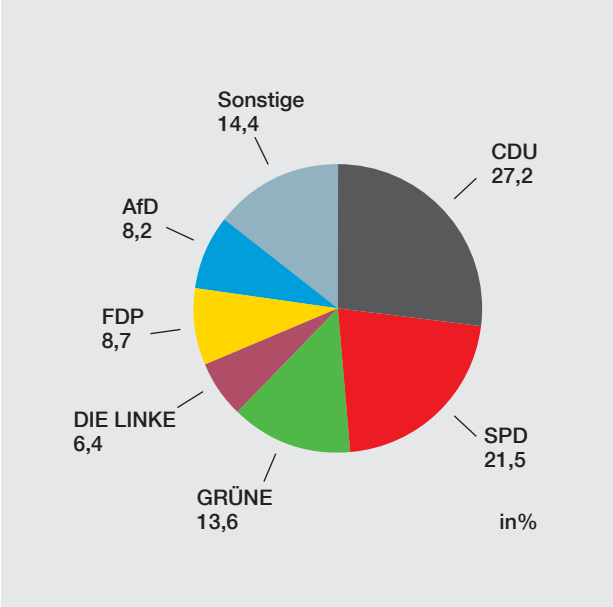


Abb. 5 Parteiergebnisse bei der Stadtverordnetenwahl 2016: Briefwahl



DIE LINKE dagegen profitierte nicht im gleichen Maß wie die anderen großen Parteien vom Anstieg der Briefwahlstimmen. Ihr Plus fiel mit 4,0 Prozentpunkten deutlich geringer aus als das sonst der Fall war (vgl. Tabelle 2, Seite 26).

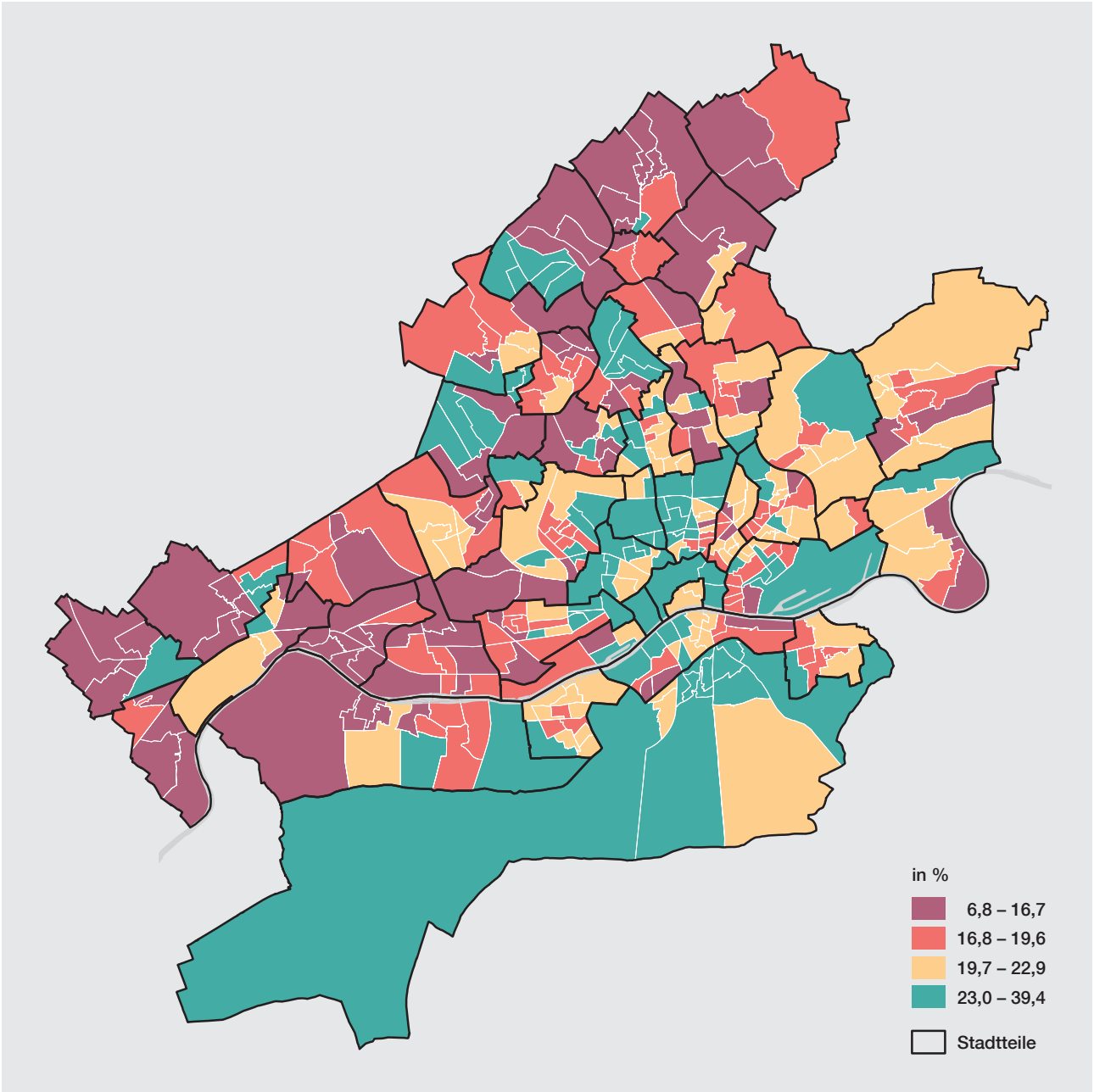
CDU und FDP schneiden nach wie vor am stärksten bei der Briefwahl ab

Traditionell sind die CDU und die FDP die Parteien, bei denen sich der Briefwahleffekt am positivsten niederschlägt (die kleineren unter „Sonstige“ zusammengefassten Parteien und Wahlvorschläge werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt).

Regelmäßig liegt das Ergebnis der beiden Parteien bei der reinen Betrachtung der Briefwahlstimmen über dem der Urnenstimmen. Das zeigen die Abbildungen 4 und 5 (s. vorherige Seite) am Beispiel der Stadtverordnetenwahl 2016.

Die CDU liegt im Briefwahlergebnis 4,2 Prozentpunkte über dem der Urne. Bei der FDP beträgt dieser Unterschied 1,6 Prozentpunkte. Alle weiteren

Abb. 6 Anteil Briefwähler/-innen an allen Wählerinnen/Wählern 2006 in den Wahlbezirken



Parteien – SPD, GRÜNE, DIE LINKE und AfD – bleiben in der Briefwahl hinter ihrem Urnenwahlergebnis zurück.

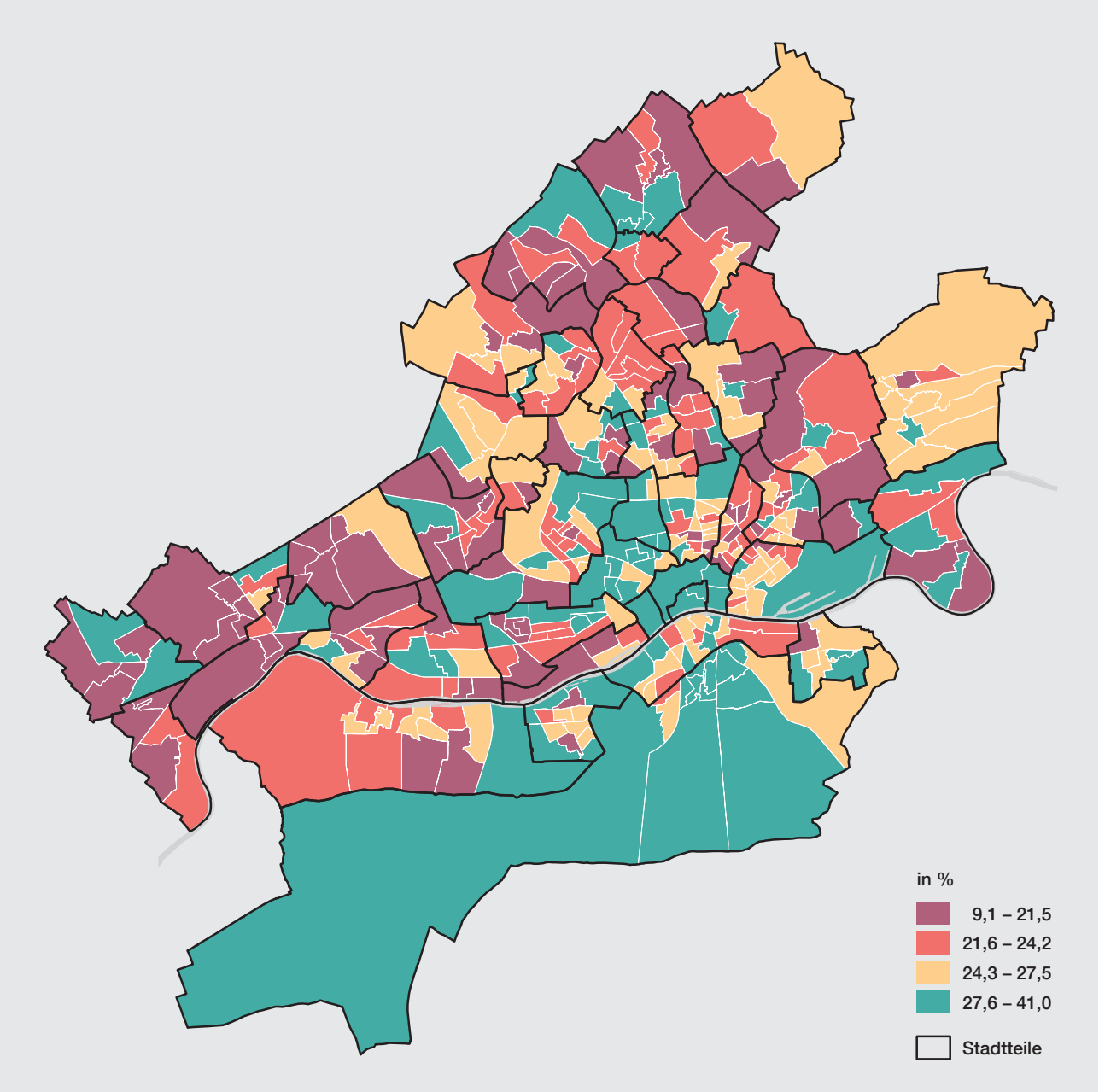
Entsprechend liegt bei CDU und FDP auch der Anteil der Stimmen, die aus der Briefwahl stammen, hoch. Erhielten die beiden Parteien 2006 noch etwas weniger als ein Viertel all ihrer Stimmen von Briefwählerinnen und -wählern, so lag dieser Wert 2016 bei der FDP bei 29,2 und bei der CDU bei 28,6 Prozent (vgl. Tabelle 2, Seite 26).

Regionale Verteilung der Briefwahl

Neben der gestiegenen Bedeutung der Briefwahl insgesamt sowie deren Auswirkung auf die Parteiergebnisse ist auch interessant, in wie weit sich Muster in der regionalen Verteilung des Briefwahlanstiegs im Stadtgebiet feststellen lassen.

Die Abbildungen 6 und 7 machen deutlich, dass sich der Briefwahlanstieg in der gesamten Stadt widerspiegelt. Flächendeckend ging der Anteil der Briefwählerinnen und –wähler nach oben. Er reich-

Abb. 7 Anteil Briefwähler/-innen an allen Wählerinnen/Wählern 2016 in den Wahlbezirken



te 2016 von 9,1 Prozent (Wahlbezirk 441-08, Ginnheim) bis 41,0 Prozent (Wahlbezirk 332-01, Sachsenhausen-Süd).

Zehn Jahre zuvor betrug das Minimum 6,8 Prozent (Wahlbezirk 650-01, Kalbach-Riedberg) und lag 2,3 Prozentpunkte unter dem Wert von 2016. Der Maximalanteil betrug 39,4 Prozent (Wahlbezirk 322-04, Sachsenhausen-Nord) und damit 1,6 Prozentpunkte weniger als 2016.

Im längeren Zeitverlauf gibt es Briefwahlhochburgen

Um feststellen zu können, ob es Wahlbezirke mit einem dauerhaft hohen bzw. niedrigen Briefwahlanteil gibt, ist ein längerer Betrachtungszeitraum notwendig.

Zunächst wurden alle Wahlbezirke (im Gebietsstand 2016) daraufhin analysiert, wie ihr Briefwahlanteil bei den vier Stadtverordnetenwahlen zwischen 2001 und 2016 im Verhältnis zum gesamtstädtischen Wert lag: über- oder unterdurchschnittlich.

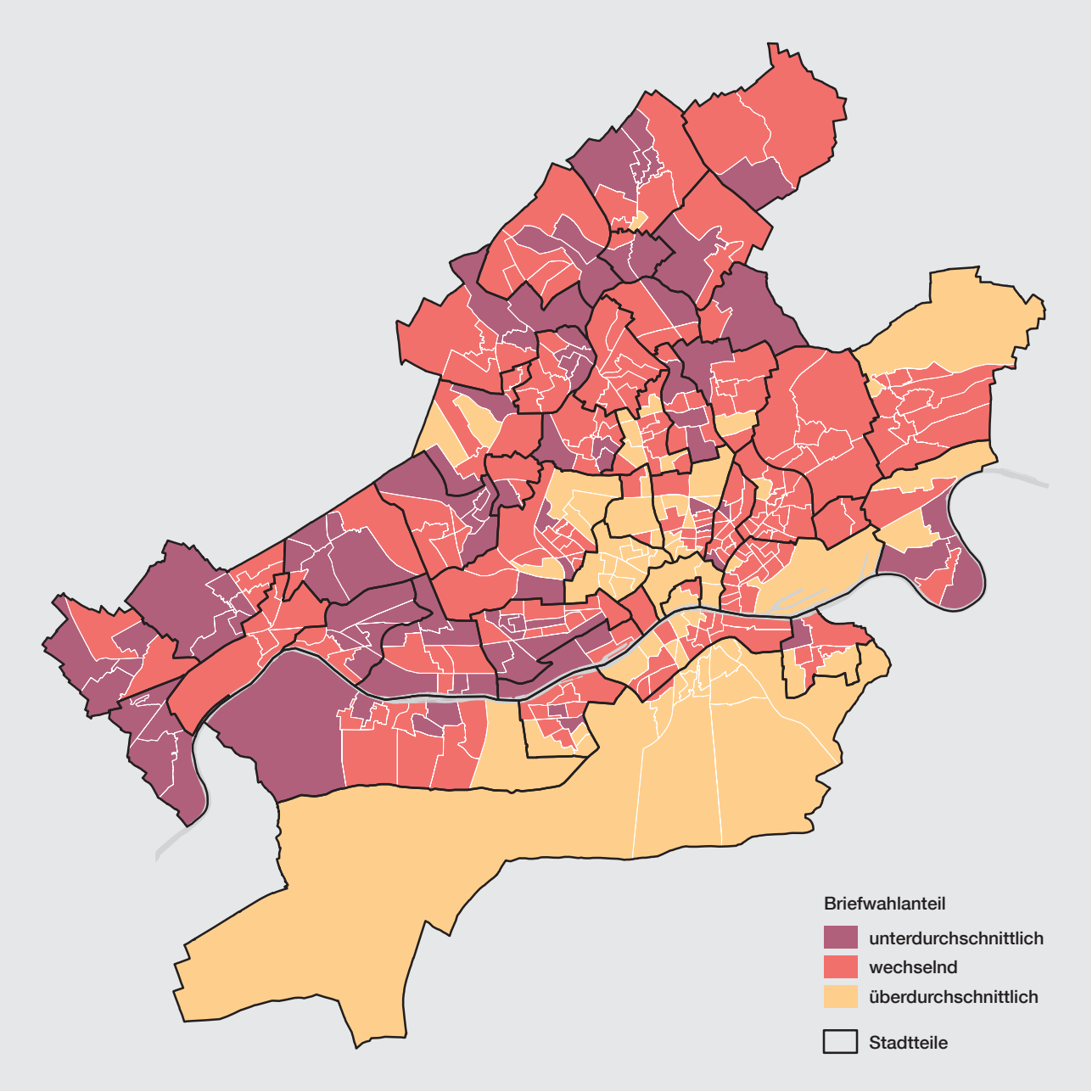
Anschließend erfolgte eine Klassifizierung dahingehend, ob über alle vier Wahlen hinweg ein Wahlbezirk überdurchschnittlich hohe Briefwahlanteile hatte, unter dem Durchschnitt lag oder ob dies zwischen den Wahlen wechselte.

Die große Mehrheit von 219 Urnenwahlbezirken (58,1 %) wies im gesamten Zeitverlauf einmal oder mehrmals einen Wechsel zwischen über- und unterdurchschnittlichem Briefwahlanteil auf. Weitere 90 Bezirke (23,9 %) lagen dauerhaft unter dem Schnitt und 68 oder 18,0 Prozent darüber. Allerdings ist damit keine Aussage verbunden, wie hoch die Abweichungen jeweils waren.

Wie Abbildung 8 zeigt, lassen sich durchaus gewisse Häufungen von Wahlbezirken mit einem unter- oder überdurchschnittlichen Briefwahlanteil ausmachen. In Bergen, dem Zentrum der Stadt aber auch im Süden ist der Briefwahlanteil dauerhaft höher als der städtische Vergleichswert.

Dagegen gehen in vielen Wahlbezirken in Fechenheim, im Westen sowie im Norden der Stadt die Wählerinnen und Wähler eher am Wahlsonntag zur Urne, als dass sie per Brief ihr Votum abgeben.

Abb. 8 Wahlbezirke mit überdurchschnittlichem, wechselnden und unterdurchschnittlichem Briefwahlanteil 2001 bis 2016



Literaturverzeichnis

Der Bundeswahlleiter: *Wahl-Lexikon : Briefwahl.* URL: https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html, Stand: 17.03.2017.

Schröpfer, Waltraud: Die Briefwahl bei Bundestagswahlen in Frankfurt am Main. In: *Frankfurter Statistische Berichte (2002), Nr. 3/4*, S. 231-234.

Wolfsteiner, Michael: Wahlergebnisumrechnung nach Gebietsstandsänderungen – eine GIS-basierte Lösung. In: *Frankfurter Statistische Berichte (2016)*, S. 42-51.