

Geszentwurf

der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über die allgemeine und die repräsentative Wahlstatistik bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland

A. Problem

Aufgrund der Gesetze zur Aussetzung der Vorschriften über die repräsentative Wahlstatistik vom 28. September 1994 (BGBl. I S. 2734) und vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2430) ist diese Erhebung bei den Bundestagswahlen 1994 und 1998 nicht durchgeführt worden. Da die genannten Gesetze die repräsentative Wahlstatistik nicht generell aufgehoben, sondern sie nur für die jeweilige Wahl ausgesetzt haben, müßte sie künftig bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland wieder stattfinden. Der Entwurf sieht die weitere Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik bei Bundestags- und Europawahlen mit erweiterten Verfahrensregelungen zum Schutz des Wahl- und Statistikgeheimnisses vor.

B. Lösung

Neuregelung der Vorschriften über die repräsentative Wahlstatistik bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland.

C. Alternativen

- a) Fortführung der repräsentativen Wahlstatistik auf der geltenden Gesetzesgrundlage.
- b) Abschaffung der repräsentativen Wahlstatistik.

D. Kosten

Durch die Neuregelung der Vorschriften über die repräsentative Wahlstatistik bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland sind keine Mehrausgaben zu erwarten. Die darin vorgesehenen Maßnahmen wurden grundsätzlich in der Praxis bislang bereits beachtet.

Entwurf eines Gesetzes über die allgemeine und die repräsentative Wahlstatistik bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz über die allgemeine und die repräsentative Wahlstatistik bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Wahlstatistikgesetz – WStatG)

1. ABSCHNITT

Allgemeine Wahlstatistik

§ 1

Durchführung der allgemeinen Wahlstatistik

Das Ergebnis der Wahl zum Deutschen Bundestag und der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland ist unter Wahrung des Wahlgeheimnisses statistisch auszuwerten; die Auswertung ist zu veröffentlichen.

2. ABSCHNITT

Repräsentative Wahlstatistik

§ 2

Art der Statistik

Aus dem Ergebnis der Wahlen gemäß § 1 sind unter Wahrung des Wahlgeheimnisses in ausgewählten Wahlbezirken repräsentative Wahlstatistiken über

- a) die Wahlberechtigten, Wahlscheinvermerke und die Beteiligung an der Wahl nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen,
- b) die Wähler und ihre Stimmabgabe für die einzelnen Wahlvorschläge nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen sowie die Gründe für die Ungültigkeit von Stimmen

als Bundesstatistik zu erstellen.

§ 3

Stichprobenauswahl

Die Auswahl der Stichprobenwahlbezirke trifft der Bundeswahlleiter im Einvernehmen mit den Landeswahlleitern und den statistischen Ämtern der Länder. Es dürfen nicht mehr als fünf vom Hundert der Wahlbezirke des Bundesgebietes und nicht mehr als zehn vom Hundert der Wahlbezirke eines Landes an den Statistiken

nach § 2 teilnehmen. Ein für die Statistiken nach § 2 ausgewählter Wahlbezirk muß mindestens 400 Wahlberechtigte umfassen. Der Wähler ist in geeigneter Weise darauf hinzuweisen, daß der Wahlbezirk in eine repräsentative Wahlstatistik einbezogen ist.

§ 4

Erhebungs- und Hilfsmerkmale sowie Bildung der Geburtsjahresgruppen

Erhebungsmerkmale für die Statistik nach § 2 Buchstabe a sind Wahlberechtigte, Wahlscheinvermerk, Beteiligung an der Wahl, Geburtsjahresgruppe und Geschlecht. Hierfür dürfen höchstens zehn Geburtsjahresgruppen gebildet werden, in denen jeweils mindestens drei Geburtsjahrgänge zusammengefaßt sind. Erhebungsmerkmale für die Statistik nach § 2 Buchstabe b sind abgegebene Stimme, ungültige Stimme, Ungültigkeitsgrund, Geburtsjahresgruppe und Geschlecht. Hierfür dürfen höchstens fünf Geburtsjahresgruppen gebildet werden, in denen jeweils mindestens sieben Geburtsjahrgänge zusammengefaßt sind. Hilfsmerkmale für beide Statistiken sind Wahlbezirk und statistische Gemeindekennziffer, bei der Wahl zum Deutschen Bundestag auch Wahlkreis.

§ 5

Durchführende Stellen

(1) Die Statistik nach § 2 Buchstabe a wird von den Gemeinden, in denen ausgewählte Wahlbezirke liegen, unter Auszählung der Wählerverzeichnisse durchgeführt. Die Gemeinden teilen die Ergebnisse getrennt nach Wahlbezirken dem zuständigen statistischen Amt des Landes mit.

(2) Die Statistik nach § 2 Buchstabe b wird unter Verwendung von amtlichen Stimmzetteln, welche zudem Unterscheidungsmerkmale nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen enthalten, oder unter Verwendung hierfür zugelassener Wahlgeräte durchgeführt. Die Gemeindebehörden leiten die ihnen von den Wahlvorstehern übergebenen verpackten und versiegelten Stimmzettel oder Ergebnisaufzeichnungen von Wahlgeräten der für die Statistik ausgewählten Wahlbezirke ungeöffnet und getrennt nach Wahlbezirken zur Auswertung an das zuständige statistische Amt des Landes weiter. Gemeinden mit einer Statistikstelle, welche die Voraussetzungen des § 16 Abs. 5 Satz 2 des Bundesstatistikgesetzes vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462, 565), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Januar 1996 (BGBl. I S. 34), erfüllt, können die Auswertung der Stimmzettel mit Zustimmung des Landeswahlleiters selbst in der Statistikstelle vornehmen; sie teilen die Ergebnisse getrennt nach Wahlbezirken dem zuständigen statistischen Amt des Landes mit. Wählerverzeichnisse

und gekennzeichnete Stimmzettel oder Ergebnisaufzeichnungen von Wahlgeräten dürfen nicht zusammengeführt werden.

§ 6

Wahlstatistische Auszählungen der Gemeinden

Gemeinden dürfen bei den in § 1 genannten Wahlen mit Zustimmung des Landeswahlleiters außer in den für die Statistiken nach § 2 ausgewählten in weiteren Wahlbezirken für eigene statistische Zwecke wahlstatistische Auszählungen unter Verwendung gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 gekennzeichneten Stimmzettel oder hierfür zugelassener Wahlgeräte durchführen. Der Auswahlsatz in einer Gemeinde darf hierfür insgesamt fünfzehn vom Hundert der in ihr gelegenen Wahlbezirke nicht überschreiten. § 3 Satz 3 und 4 sowie § 4 gelten entsprechend. Die wahlstatistischen Auszählungen dürfen nur in Gemeinden mit einer Statistikstelle, welche die Voraussetzungen des § 16 Abs. 5 Satz 2 des Bundesstatistikgesetzes erfüllt, vorgenommen werden. Wählerverzeichnisse und gekennzeichnete Stimmzettel oder Ergebnisaufzeichnungen von Wahlgeräten dürfen nicht zusammengeführt werden.

§ 7

Ergebnisfeststellung

(1) Durch die Statistiken nach § 2 und die wahlstatistischen Auszählungen nach § 6 darf die Feststellung von Wahlergebnissen nicht verzögert werden.

(2) Die statistischen Ämter der Länder teilen die Ergebnisse der Statistiken nach § 2 dem Statistischen Bundesamt mit.

(3) Nach Abschluß der Aufbereitung durch die statistischen Ämter der Länder sind die Wahlunterlagen unverzüglich den Gemeindebehörden zurückzugeben und von diesen entsprechend den wahlrechtlichen Bestimmungen zu behandeln.

§ 8

Veröffentlichung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Statistiken nach § 2 dürfen nur für die Bundes- und Landesebene und die der wahlstatistischen Auszählungen nach § 6 nur für die Ebene der Gemeinde veröffentlicht werden. Ergebnisse für einzelne Wahlbezirke dürfen nicht bekanntgegeben werden. Die Veröffentlichung von Ergebnissen oberhalb der Gemeindeebene ist dem Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder vorbehalten.

Artikel 2

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 1. Juli 1998 (BGBl. I S. 1698), wird wie folgt geändert:

1. In § 35 Abs. 1 werden die Wörter „mit selbständigen Zählwerken“ gestrichen.
2. § 51 wird aufgehoben.

Artikel 3

Änderung des Europawahlgesetzes

Das Europawahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 423, 555) wird wie folgt geändert:

1. § 17 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Wörter „mit selbständigen Zählwerken“ werden gestrichen.
 - b) Die Wörter „deren Bauart für die letzte Wahl zum Deutschen Bundestag amtlich zugelassen war, sofern das Bundesministerium des Innern die Verwendung der Wahlgeräte bei der Wahl genehmigt hat“ werden ersetzt durch die Wörter „deren Bauart und Verwendung nach der Bundeswahlgeräteverordnung durch das Bundesministerium des Innern zugelassen ist“.
2. § 25 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift wird das Wort „Wahlstatistik,“ gestrichen.
 - b) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

„§ 50 des Bundeswahlgesetzes gilt entsprechend.“

Artikel 4

Änderung der Bundeswahlordnung

Die Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 495), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 25. Mai 1998 (BGBl. I S. 1134), wird wie folgt geändert:

1. § 45 Abs. 1 Satz 5 wird gestrichen.
2. § 85 wird aufgehoben.

Artikel 5

Änderung der Europawahlordnung

Die Europawahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Mai 1994 (BGBl. I S. 957) wird wie folgt geändert:

1. § 38 Abs. 1 Satz 8 wird gestrichen.
2. § 78 wird aufgehoben.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 23. Februar 1999

Dr. Peter Struck und Fraktion
Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

Begründung

Bei allen Bundestagswahlen von 1953 bis 1990 sowie bei allen Direktwahlen zum Europäischen Parlament seit 1979 wurde eine repräsentative Wahlstatistik durchgeführt. Diese erlaubte Aussagen zur Wahlbeteiligung und über die Stimmabgabe nach Alter und Geschlecht. Zur Durchführung der Statistik wurden aus den ca. 80 000 Wahlbezirken etwa 2 700 Stichprobenwahlbezirke nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Verletzungen des Wahlgeheimnisses durch diese Erhebung sind nie bekannt geworden. Im Vorfeld der Wahl zum 13. Deutschen Bundestag kamen Zweifel auf, ob für die repräsentative Wahlstatistik eine ausreichend präzise Rechtsgrundlage vorhanden sei. Sie wurde daher für diese und die folgende Bundestagswahl per Gesetz ausgesetzt (BGBl. 1994 I S. 2734, 1998 I S. 2430).

An einer Fortführung der repräsentativen Wahlstatistik besteht ein erhebliches Allgemeininteresse. Die unterschiedliche Wahlbeteiligung und die Differenzen im Wahlverhalten zwischen Frauen und Männern in den verschiedenen Altersgruppen zeigen ein zuverlässiges Bild der politischen Partizipation innerhalb der Wahlbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat in ihrer Denkschrift „Forschungsfreiheit“ (1996, S. 72) die repräsentative Wahlstatistik als eine der wichtigsten Datenquellen der empirischen Wahlforschung bezeichnet, die als einziges Instrument der Wahlforschung langfristig angelegte sozialstrukturelle Analysen erlaube. Die Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik sind sowohl für politische Parteien und wissenschaftliche Einrichtungen als auch für Parlament, Regierung und Behörden von Bedeutung.

Die repräsentative Wahlstatistik kann nicht durch demoskopische Umfragen ersetzt werden. Da sie auf der tatsächlichen Stimmabgabe der Wähler sowie auf einer wesentlich größeren Stichprobe beruht, sind ihre Ergebnisse genauer als diejenigen der Wahlforschungsinstitute. Zudem braucht die Demoskopie die von der repräsentativen Wahlstatistik gelieferten Angaben über das tatsächliche Stimmverhalten der Wähler differenziert nach Geschlecht und Alter, um darauf ihre Berechnungen aufzubauen.

Die Fortführung der repräsentativen Wahlstatistik wird auch vom Bundesrat befürwortet. In ihren Entschließungen vom 23. September 1994 (BR-Drucksache 841/94 – Beschluß) und vom 10. Juli 1998 (BR-Drucksache 661/98 – Beschluß) hat die Länderkammer ihr Bedauern über die Aussetzung der repräsentativen Wahlstatistik anlässlich der Wahlen zum 13. und zum 14. Deutschen Bundestag zum Ausdruck gebracht und deren Wiederaufnahme gefordert.

Den gegen die Wahlstatistik vorgebrachten Bedenken wird in der neuen Regelung auf vielfältige Weise Rechnung getragen. Zur weiteren Stärkung des ohnehin strafrechtlich geschützten Wahlgeheimnisses (vergleiche z. B. §§ 107c, 203, 353b StGB) werden unter anderem die

schon bisher praktizierten Schutzmaßnahmen gesetzlich festgeschrieben. Hierzu zählt insbesondere

- die Festlegung einer Mindestzahl von Wahlberechtigten für die Stichprobenwahlbezirke,
- eine Zusammenfassung der Geburtsjahrgänge, die keine Rückschlüsse auf das Wahlverhalten einzelner Wähler ermöglicht,
- die Trennung der für die Stimmenauszählung und für die statistische Auswertung zuständigen Stellen,
- das Verbot der Zusammenführung von Wählerverzeichnis und gekennzeichneten Stimmzetteln bzw. Ergebnisausdrucken der Wahlgeräte,
- eine strenge Zweckbindung für die Statistikstellen hinsichtlich der ihnen zur Auswertung überlassenen Wahlunterlagen.

Schließlich sind die Wahlberechtigten eines Wahlbezirks, in dem eine Repräsentativerhebung durchgeführt wird, hiervon in geeigneter Weise – z.B. durch öffentliche Bekanntmachung, Hinweis im Wahllokal etc. – in Kenntnis zu setzen. Hierdurch soll die Akzeptanz der repräsentativen Wahlstatistik weiter gefestigt werden.

Aus systematischen Gründen wird die allgemeine Wahlstatistik, die bisher in § 51 Abs. 1 BWG geregelt war, in das Wahlstatistikgesetz übernommen. Eine inhaltliche Neuregelung ist hier jedoch nicht veranlaßt.

Zu den einzelnen Regelungen

Zu Artikel 1

1. Abschnitt: Allgemeine Wahlstatistik

Zu § 1

Die Vorschrift ordnet die Durchführung der allgemeinen Wahlstatistik an. Dies geschieht auf der Grundlage der Stimmenauszählung in allen Wahlbezirken. Die Neuregelung entspricht dem Regelungsgehalt des bisherigen § 51 Abs. 1 BWG, betont darüber hinaus aber das Gebot der Wahrung des Wahlgeheimnisses bei der Durchführung der Wahlstatistik und bestimmt zur Klarstellung die Veröffentlichung der Ergebnisse der statistischen Erhebung.

2. Abschnitt: Repräsentative Wahlstatistik

Die Vorschriften passen die Regelungen über die repräsentative Wahlstatistik, die als Bundesstatistik durchgeführt wird, unter Hervorhebung der Wahrung des Wahlgeheimnisses an die materiellen Anforderungen des Bundesstatistikgesetzes (§ 9 Abs. 1) an.

Zu § 2

Hier wird die Art der Erhebung festgelegt. Die Erhebung nach Buchstabe a gibt dabei Aufschluß über die Zu-

sammensetzung des Wahlvolkes nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen sowie über dessen formales Wahlverhalten. Aus der Erhebung nach Buchstabe b hingegen läßt sich das tatsächliche Stimmabgabeverhalten der Wahlberechtigten, wiederum differenziert nach Geschlecht und Alter, ersehen.

Zu § 3

Die Festlegung der Anzahl der für die Stichprobe ausgewählten Wahlbezirke auf höchstens fünf von Hundert der gesamten Wahlbezirke des Bundesgebietes bzw. höchstens zehn von Hundert der Wahlbezirke eines Landes gewährleistet einerseits eine ausreichende Breite der Erhebungsbasis und damit eine hinreichende Genauigkeit des Ergebnisses der statistischen Erhebungen. Sie verhindert aber andererseits eine unverhältnismäßige Belastung der Wahlorganisation mit der Durchführung einer repräsentativen Wahlstatistik.

Darüber hinaus wird eine Mindestzahl von 400 Wahlberechtigten in den für die Stichprobe in Frage kommenden Wahlbezirken (sog. Abschneidegrenze) festgelegt.

Die Information der Wähler über die Einbeziehung ihres Wahlbezirks in eine repräsentative Wahlstatistik, z.B. öffentliche Bekanntmachung, Hinweis im Wahllokal etc., dient der Transparenz und damit auch der Akzeptanz der Erhebung.

Zu § 4

Die aufgeführten Erhebungs- und Hilfsmerkmale sind zur Bearbeitung und Zuordnung des statistischen Materials erforderlich. Da die Europawahl gemäß den Bestimmungen des Europawahlgesetzes als reine Listenwahl durchgeführt wird, ist das Hilfsmerkmal „Wahlkreis“ dort entbehrlich.

Zu § 5

Mit Blick auf den Verfassungsgrundsatz der geheimen Wahl enthält das Gesetz umfassende verfahrensrechtliche Vorgaben zur Gewährleistung des Wahlheimnisses bei der Erhebung über die Wahlbeteiligung (Absatz 1) sowie über die Stimmabgabe (Absatz 2) nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen. Diese Vorgaben sind bisher schon in der Praxis der repräsentativen Wahlstatistik beachtet worden.

Durch die Regelung in Absatz 2 Satz 1 wird zudem klargestellt, daß in den für die repräsentative Wahlstatistik ausgewählten Wahlbezirken nur amtliche Stimmzettel mit zusätzlich aufgedruckten Unterscheidungsmerkmalen oder hierfür zugelassene Wahlgeräte verwendet werden dürfen.

Zu § 6

Gemeinden können im Rahmen von Bundestags- und Europawahlen für eigene kommunalstatistische Zwecke in einzelnen Wahlbezirken ihres Gemeindegebietes wahlstatistische Auszählungen vornehmen. Diese können auch in Wahlbezirken stattfinden, die bereits in die repräsentative Wahlstatistik des Bundes gemäß Absatz 2 einbezogen worden sind. Die Mindestgröße solcher Wahlbezirke, die Verwendung gekennzeichnete Stimm-

zettel oder hierfür zugelassener Wahlgeräte sowie die Bildung der Geburtsjahresgruppen richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen. Die Durchführung einer eigenen Erhebung ist nicht ausschließlich den Gemeinden mit nach § 3 Satz 1 ausgewählten Wahlbezirken vorbehalten. Um die Wahldurchführung nicht unverhältnismäßig zu belasten, ist vorgesehen, daß in einer Gemeinde in insgesamt nicht mehr als fünfzehn vom Hundert der in ihr gelegenen Wahlbezirke eine repräsentative Wahlstatistik für eigene Zwecke durchgeführt werden. Dies wird durch einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Landeswahlleiters sichergestellt.

Zu § 7

Die Vorschrift regelt die Mitteilungspflichten der an der repräsentativen Wahlstatistik bei Bundestags- und Europawahlen beteiligten Stellen, soweit dies nicht schon in § 5 vorgesehen ist. Ziel dieser Regelungen ist es, das Statistische Bundesamt in die Lage zu versetzen, die repräsentative Wahlstatistik zu erstellen und deren Ergebnisse zu veröffentlichen. Daneben wird klargestellt, daß bei der Durchführung der bundesweiten Statistik und der kommunalstatistischen Erhebungen die Feststellung von Wahlergebnissen nicht beeinträchtigt werden darf. Dies gilt auch für Wahlen die zeitgleich mit den in § 1 genannten durchgeführt werden. Außerdem dürfen die für die repräsentative Wahlstatistik verwendeten Wahlunterlagen nicht unverhältnismäßig lange bei den statistischen Landesämtern verbleiben, sondern müssen, sobald sie ihren Zweck erfüllt haben, nach den allgemeinen wahlrechtlichen Bestimmungen behandelt werden.

Zu § 8

Die Regelungen dieser Vorschrift gewährleisten, daß es auch nach Durchführung der Erhebungen bei der Veröffentlichung der statistischen Ergebnisse zu keiner Verletzung des Wahlheimnisses kommen kann.

Zu den Artikeln 2 bis 5

Die Änderungen von § 35 Bundeswahlgesetz und § 17 Europawahlgesetz sind erforderlich, um die Bundeswahlgeräteverordnung an die technische Entwicklung bei Wahlgeräten anzupassen. Sie schaffen hierfür lediglich die gesetzestechnischen Voraussetzungen, ohne dadurch die Bauartzulassung oder die Verwendungsgenehmigung für einen bestimmten Gerätetyp zu präjudizieren. Um eine entsprechende Änderung der Bundeswahlgeräteverordnung und ggf. eine Zulassung anhand der aktualisierten Kriterien geprüfter Geräte noch vor der Europawahl 1999 zu bewerkstelligen, muß zudem in § 17 Europawahlgesetz die Verweisung auf die jeweils letzte Bundestagswahl entfallen.

Bei allen übrigen Vorschriften dieser Artikel handelt es sich um Folgeänderungen des Bundestagswahl- und Europawahlgesetzes sowie der Bundeswahl- und Europawahlordnung, die sich daraus ergeben, daß die diese Wahlen betreffende Wahlstatistik nunmehr ausschließlich in dem Gesetz nach Artikel 1 geregelt ist.

Zu Artikel 6

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

