

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zur Änderung von Wahlrechtsvorschriften aufgrund von gegen die Gültigkeit der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag eingegangenen Wahleinsprüchen unter Einbeziehung der im Rahmen des Erfahrungsaustausches mit den Ländern und dem Bundeswahlleiter zur Bundestagswahl 2002 gewonnenen Erkenntnisse

A. Stellungnahme zu den Prüfbitten des Deutschen Bundestages aufgrund der Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses zu den Wahleinsprüchen gegen die Bundestagswahl 2002 (Bundestagsdrucksachen 15/1150 und 15/1850)

1. *Zu der Prüfbitten, ob die Wahlrechtsvorschriften dahin gehend zu ändern sind, dass ein für die repräsentative Wahlstatistik ausgewählter Wahlbezirk aus datenschutzrechtlichen Gründen mehr als mindestens 400 Wahlberechtigte (§ 3 Satz 3 Wahlstatistikgesetz) umfassen muss (der Bundesbeauftragte für den Datenschutz soll hierbei beteiligt werden):*

Die Auswertung der repräsentativen Wahlstatistik bei der Bundestagswahl 2002 zur Stimmabgabe nach Geschlecht und fünf Altersgruppen hat keine durchgreifenden Hinweise darauf ergeben, dass es wegen der Sicherung des Wahlheimnisses erforderlich wäre, die Abschneidegrenze von 400 Wahlberechtigten bzw. 400 Wählern bei der Auswahl der Stichprobenwahlbezirke heraufzusetzen. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz war beteiligt.

Die repräsentative Wahlstatistik bei der Bundestagswahl 2002 für die Feststellung der Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen beruhte auf den Wahlergebnissen in 2 971 repräsentativen Wahlbezirken (2 599 Urnenwahlbezirke und 372 Briefwahlbezirke) von den insgesamt rd. 90 000 Wahlbezirken einschließlich der Briefwahlbezirke (Statistisches Bundesamt, Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002, Heft 4, Wahlbeteiligung und Stimmabgabe der Männer und Frauen nach dem Alter, Seiten 6, 97).

Eine Gefährdung des Wahlheimnisses wäre allenfalls in den ausgewählten Wahlbezirken mit dem geringsten Anteil von Wahlberechtigten bzw. Wählerinnen und Wählern in Betracht gekommen. Zur Vorbereitung dieses Berichts hat daher das Statistische Bundesamt die Datensätze der Statistischen Landesämter von Wahlbezirken mit 400 bis 499 Wahlberechtigten (Urnenwahl) bzw. 400 bis 499 Wählerinnen und Wählern (Briefwahl) ausgewertet. Es hat festgestellt, dass es unter diesen 289 Urnen- und 39 Briefwahlbezirken sowohl Urnen- als auch Briefwahlbezirke gab, in denen in einer Auszählgruppe (Gruppe von Wählern nach Geschlecht und Altersgruppe) keine Stimmabgabe erfolgte, lediglich zwei Stimmen oder nur drei bis zehn Stimmen abgegeben wurden sowie zwei bis maximal 18mal übereinstimmend gewählt wurde (vgl. im Einzelnen die Anlage, Seite 7).

Den Mitgliedern der Wahlvorstände dürfte es jedoch grundsätzlich auch in diesen besonders ermittelten Wahlbezirken nicht möglich gewesen sein, aufgrund der Kenntnisnahme der Angaben im Wählerverzeichnis (Name, Vorname, Tag der Geburt), aufgrund der Ausgabe der Stimmzettel oder aufgrund der persönlichen Kenntnis von Wählern oder Wählerinnen einerseits und der Auszählung der Stimmzettel mit Unterscheidungsmerkmalen nach Geschlecht und Altersgruppe andererseits einen Rückschluss auf das Wahlverhalten einer einzelnen Wählerin oder eines einzelnen Wählers zu ziehen.

Denn zum einen würden die Stimmzettel für die Auszählung der Stimmen von den mindestens fünf Mitgliedern des Wahlvorstandes (Wahlvorsteher, sein Stellvertreter und drei bis sieben Beisitzer) nach Öffnung der Wahlurne jeweils nur zufallsbedingt in die Hand genommen werden, um u. a. getrennte Stapel in Abhängigkeit der Stimmabgabe für die einzelnen Wahlvorschläge zu bilden und

die Gültigkeit der Stimmabgabe zu prüfen. Ein Suchen nach einem bestimmten Stimmzettel durch Mitglieder des Wahlvorstandes ist wegen der gegenseitigen Kontrolle im Wahlvorstand und wegen des Zeitdrucks der öffentlichen Auszählung nicht möglich.

Es hat zum anderen keinen Wahlbezirk gegeben, in dem in einer Auszählgruppe nur eine Person eine Stimme abgegeben hat. Eine Gefährdung des Wahlheimnisses wäre im Übrigen selbst in einem solchen Falle praktisch nicht zu befürchten, da den Mitgliedern des Wahlvorstandes, die diesen Stimmzettel zufallsbedingt in die Hand genommen hätten, andernfalls hätte bekannt sein müssen, dass es in dieser Auszählgruppe keine weitere Wählerin oder keinen weiteren Wähler gab. Dies ist praktisch auszuschließen. Zwar kann jedes Mitglied eines Wahlvorstandes bei der Zuordnung der Stimmzettel, die er in die Hand nimmt, den Aufdruck mit den Unterscheidungsmerkmalen nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppe zur Kenntnis nehmen. Der Rückschluss auf eine bestimmte Wählerin oder einen bestimmten Wähler wäre aber nur dann möglich, wenn das jeweilige Mitglied erstens genaue Kenntnis über die Zahl der Wählerinnen oder Wähler in dieser Auszählgruppe erlangt hätte und zweitens auch alle Stimmzettel dieser Auszählgruppe sichten könnte. Dies wird grundsätzlich schon deshalb auszuschließen sein, weil erst mit Schließung des Wahllokals feststeht, wie viele Wahlberechtigte einer Auszählgruppe von ihrem Wahlrecht tatsächlich Gebrauch gemacht haben, eine entsprechende Auswertung des Wählerverzeichnis durch den Wahlvorstand aber nicht erfolgt, und weil eine gezielte Kenntnisnahme aller Stimmzettel einer Auszählgruppe im Ablauf der Stimmauszählung praktisch nicht möglich ist. In dem Fall, dass innerhalb einer Auszählgruppe zwei Stimmen an unterschiedliche Parteien vergeben wurden, stellt sich diese Frage umso weniger (Feststellungen zur Fallgruppe 1). Erst recht war für die Wahlbezirke mit mehr als drei Stimmabgaben innerhalb einer Auszählgruppe eine Zuordnung zu einem bestimmten Wähler nicht möglich (Fallgruppe 2).

Aus den gleichen Gründen ist auch auszuschließen, dass Mitgliedern des Wahlvorstandes eine übereinstimmende Stimmabgabe in einer Auszählgruppe zur Kenntnis gelangen konnte (Feststellungen zur Fallgruppe 3), um daraus auf das Wahlverhalten einer einzelnen Wählerin oder eines einzelnen Wählers dieser Gruppe rückschließen zu können.

Im Übrigen hat zwar der Wahlvorsteher bei jedem Stimmzettel laut vorzulesen, für welche Landesliste die Zweitstimme abgegeben worden ist und deshalb jeden Stimmzettel in die Hand zu nehmen; für die Erststimmen ist dieser Verfahrensschritt zu wiederholen (§ 69 Abs. 5 Bundeswahlordnung). Aufgrund dieses zügig durchzuführenden Verfahrensschrittes wird es dem Wahlvorsteher aber grundsätzlich nicht möglich sein, gleichzeitig die Unterscheidungsmerkmale gezielt wahrzunehmen, um damit eine bestimmte Stimmabgabe erkennen und zuordnen zu können, auch wenn im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Wahlvorsteher mit einer überdurchschnittlichen Aufnahme- und

Merkfähigkeit in der Lage sein könnte, einen Stimmzettel mit bestimmten Unterscheidungsmerkmalen in Kombination mit der Stimmabgabe wahrzunehmen. Eine Zuordnung zu einer bestimmten Wählerin oder zu einem bestimmten Wähler würde ihm aber nur dann möglich sein, wenn er über das zusätzliche Wissen verfügte, dass in dieser Auszählgruppe nur eine Stimme abgegeben wurde oder alle Stimmen für ein- und dieselbe Partei abgegeben wurden. Dies ist praktisch auszuschließen.

Mangels Zweifel an einer Gefährdung des Wahlheimnisses ist es nicht erforderlich, dass ein für die repräsentative Wahlstatistik ausgewählter Wahlbezirk mehr als mindestens 400 Wahlberechtigte bzw. 400 Wähler umfassen muss. Die Zahl der potenziell für die repräsentative Wahlstatistik geeigneten Wahlbezirke würde sich durch die Erhöhung der Abschneidegrenze weiter verringern.

Das Ziel der repräsentativen Wahlstatistik, das tatsächliche Stimmverhalten der Wähler nach Alter und Geschlecht sowie die Zusammensetzung der Wählerschaft mit hoher Genauigkeit zu ermitteln, würde durch die Erhöhung der Mindestzahl von Wahlberechtigten bzw. Wählern in einem ausgewählten Wahlbezirk bedroht werden. Eine höhere Abschneidegrenze birgt die Gefahr, dass es zu Verzerrungen bei den Ergebnissen kommt. Wahlbezirke mit einer geringen Anzahl von Wahlberechtigten bzw. Wählern, die meist in ländlichen Gebieten liegen, könnten nicht mehr in ausreichendem Maße in die Stichprobe einbezogen werden. Je höher die Mindestzahl der Wahlberechtigten bzw. Wählern je Wahlbezirk festgelegt wird, desto eher ist die Repräsentativität der wahlstatistischen Ergebnisse beeinträchtigt. Das Ergebnis würde nicht den Durchschnitt aller Wahlbezirke und Wahlberechtigten erfassen, sondern unproportional zu den tatsächlichen Verhältnissen vermehrt auf die bevölkerungsreicheren Gebiete abstellen.

Eine Berechnung im Jahr 1999 zur Wiedereinführung der repräsentativen Wahlstatistik bei Bundestagswahlen bei gleichzeitiger Erhöhung der Abschneidegrenze von 300 auf 400 Wahlberechtigte je ausgewähltem Wahlbezirk hatte ergeben, dass bei diesen Anforderungen 21 Prozent aller Urnenwahlbezirke nicht in das Auswahlverfahren der Wahlbezirke für die Wahlstatistik einbezogen werden konnten; 5,6 Prozent dieser Wahlbezirke waren aufgrund der Anhebung von 300 auf 400 Wahlberechtigte auszunehmen.

Eine Abwägung der Interessen am effektiven Schutz des Wahlheimnisses und der Gewinnung von aussagekräftigen repräsentativen Ergebnissen muss zudem berücksichtigen, dass auch die Anhebung der Mindestanzahl der Wahlberechtigten bzw. Wähler nicht garantieren könnte, dass in den ausgewählten Wahlbezirken ähnliche, im Hinblick auf die Wahrung des Wahlheimnisses zu diskutierende Wahlbeteiligungen wie zur Bundestagswahl 2002 vermieden würden. Auch bei einer höheren Abschneidegrenze wäre nicht auszuschließen, dass beispielsweise in einbezogenen Wahlbezirken in einzelnen Auszählgruppen jeweils nur zwei Wähler ihre Stimme für denselben Wahlvorschlag abgaben.

2. *Zu der Prüfbitte, ob die Wahlrechtsvorschriften dahin gehend zu ändern sind, dass – im Sinne einer klarstellenden Regelung – eine Nachwahl auch am Tage der Hauptwahl stattfinden kann:*

Das Bundesministerium des Innern befürwortet eine klarstellende Regelung in § 43 BWG, dass eine Nachwahl im Falle des Absatzes 1 Nr. 2 (Wahlkreisbewerber stirbt nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlags, aber noch vor der Wahl) auch am Tag der Hauptwahl stattfinden kann. Es können damit vorgebrachte Zweifel darüber ausgeräumt werden, ob es mit dem Wortlaut der bestehenden Vorschrift vereinbar ist, eine Nachwahl am Tag der Hauptwahl durchzuführen. Für die klarstellende Regelung spricht neben dem Ausräumen dieser Zweifel, dass eine erforderliche Nachwahl, die am Tag der Hauptwahl durchgeführt werden kann, gegenüber einer Nachwahl, die zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet, die nicht auszuschließende Möglichkeit „reaktiven“ Wahlverhaltens vermeidet.

§ 43 Abs. 2 könnte wie folgt gefasst werden:

„Die Nachwahl soll im Falle des Absatzes 1 Nr. 1 spätestens drei Wochen nach dem Tag der Hauptwahl stattfinden. Im Falle des Absatzes 1 Nr. 2 kann sie am Tag der Hauptwahl stattfinden; sie soll spätestens sechs Wochen nach dem Tag der Hauptwahl stattfinden. Den Tag der Nachwahl bestimmt der Landeswahlleiter.“

Eine Nachwahl am Tag der Hauptwahl kann in Betracht kommen, wenn noch rechtzeitig ein neuer Kreiswahlvorschlag eingereicht und vom Kreiswahlausschuss zugelassen werden kann sowie, wenn noch keine Wahlscheine und Stimmzettel ausgegeben worden sind. Soweit erforderlich, kann das Bundesministerium des Innern notwendige Einzelheiten auf der Grundlage von § 52 Abs. 1 Satz 2 Nr. 16 BWG in der Bundeswahlordnung regeln.

3. *Zu der Prüfbitte, ob die Wahlrechtsvorschriften dahin gehend zu ändern sind, dass im Hinblick auf den Verzicht auf amtliche Wahlumschläge für die Stimmzettel eine Papierqualität vorgesehen wird, die eine Erkennbarkeit der Markierungen auf der Rückseite des Stimmzettels ausschließt:*

Das Bundesministerium des Innern sieht keine Notwendigkeit, die wahlrechtlichen Vorschriften zu ergänzen. Die Anforderungen an die Papierqualität sind hinreichend präzise beschrieben, ebenso wie die Vorkehrungen, die der Wähler beim Falten des Stimmzettels zu treffen hat, damit das Wahlgeheimnis gewahrt ist: Der Stimmzettel ist „aus weißem oder weißlichem Papier“, und dieses muss zur Wahrung des Wahlgeheimnisses so beschaffen sein, dass „nach Kennzeichnung und Faltung durch den Wähler andere Personen nicht erkennen können, wie er gewählt hat“ (§ 45 Abs. 1 Satz 1 und 2 BWO). Der Wähler hat den Stimmzettel in der Weise zu falten, „dass seine Stimmabgabe nicht erkennbar ist, und wirft ihn in die Wahlurne“ (§ 34 Abs. 2 Satz 2 BWG).

Eine weiter gehende verbindliche Festschreibung der einzuhaltenden Anforderungen nach flächenbezogener

Masse, Dicke, etc. erschwerte es den Kreis- und Landeswahlleitern, örtlich flexibel im Rahmen der wahlrechtlichen Anforderungen das Papier für die Stimmzettel zu beschaffen und bedrucken zu lassen. Auch war die empfohlene und verwendete Papierqualität nach Überzeugung des Wahlprüfungsausschusses (z. B. Beschlussempfehlung zum Wahleinspruch WP 195/02, Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 22) jedenfalls bei doppelter Faltung des Stimmzettels auch in hellen Räumen ausreichend, um das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit zu gewährleisten.

4. *Zu der Prüfbitte, ob die Wahlrechtsvorschriften dahin gehend zu ändern sind, dass im Sinne einer einheitlichen Praxis sichergestellt wird, dass die Wahlbenachrichtigung bei bestehendem Nachsendeantrag des Empfängers nicht an die Gemeindebehörde zurückgesandt, sondern dem Empfänger nachgesandt wird:*

Einer Änderung von Wahlvorschriften bedarf es nicht. Das Muster für die Wahlbenachrichtigung (Anlage 3 zur BWO) wird im Sinne einer einheitlichen Praxis bei der Novellierung der Bundeswahlordnung entsprechend der Anlage 3 zur EuWO ergänzt.

Bis zur Bundestagswahl 1998 sah das Muster für die Wahlbenachrichtigung (Anlage 3 zur BWO) zwei Voraussetzungen vor:

„Wenn unzustellbar, zurück!

Wenn Empfänger verzogen, bitte mit neuer Anschrift zurück!“

Da die zweite Voraussetzung von der Deutschen Post AG seit April 2001 nicht mehr angeboten wird, verzichtete die Neufassung der Anlage 3 auf diese Voraussetzung (Siebte Verordnung zur Änderung der Bundeswahlordnung vom 12. Februar 2002, BGBl. I S. 620).

In Vorbereitung der Bundestagswahl 2002 wurde mit den Ländern vereinbart, dass die neue Voraussetzung

„Bei Umzug Anschriftenberichtigungskarte!“

zusätzlich aufgenommen wird. Diese Voraussetzung führt dazu, dass bei Vorliegen eines umzugsbedingten Nachsendeantrages die Wahlbenachrichtigung unmittelbar dem Wahlberechtigten nachgesandt sowie zusätzlich gesondert und kostenpflichtig die Gemeinde über die neue Anschrift informiert wird. Das Nachsenden der Wahlbenachrichtigung an den Wahlberechtigten vermeidet Zeitverlust, und die Mitteilung der neuen Anschrift ermöglicht es der Wahlorganisation, den bis dahin nicht registrierten Umzug eines Wahlberechtigten zu überprüfen sowie den Wahlberechtigten ggf. über umzugsbedingte Veränderungen zu informieren. Dem entsprechend wurden in das Muster für die Wahlbenachrichtigung bei Europawahlen (Anlage 3 zur EuWO) sowohl die Voraussetzung „Wenn unzustellbar, zurück!“ als auch die Voraussetzung „Bei Umzug Anschriftenberichtigungskarte!“ aufgenommen (Vierte Verordnung zur Änderung der Europawahlordnung vom 12. Dezember 2003, BGBl. I S. 2551).

5. *Zu der Prüfbitte, ob gegenüber den Wahlbehörden und den Wahlvorständen in geeigneter Weise auf einen bürgerfreundlichen Umgang mit den Wählerinnen und Wählern u. a. bei der Erteilung von Auskünften zum richtigen Wahllokal hingewirkt werden kann:*

Das Bundesministerium des Innern ist davon überzeugt, dass die Tausende ehrenamtlicher Wahlhelfer und -helferinnen sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindebehörden ihre Auskünfte mit Engagement, nach bestem Wissen und auch bürgerfreundlich erteilen. Gleichwohl kann bei der hohen Zahl der Wahlberechtigten anlässlich einer Bundestagswahl, so z. B. 61,4 Millionen Wahlberechtigte bei der Wahl vom September 2002, nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass insbesondere am Tag der Wahl aufgrund der Arbeitsbelastung bei hohem Wählerandrang und dem Erfordernis, den störungsfreien Ablauf der Wahl sicherzustellen, in Einzelfällen unzureichende Auskünfte z. B. zum richtigen Wahllokal erteilt werden. Um auch in diesem Bereich den Bürgerservice verbessern zu helfen, wird sich das Bundesministerium des Innern aufgrund dieser Prüfbitte vor der nächsten Wahl an den Bundeswahlleiter sowie an die Länder wenden, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindebehörden sowie die ehrenamtlichen Wahlhelfer noch stärker für ein bürgerorientiertes Bewusstsein zu sensibilisieren.

6. *Zu der Prüfbitte, ob – ggf. durch eine Änderung von Wahlrechtsvorschriften – darauf hingewirkt werden kann, dass bei der Briefwahl die ausgegebenen Wahlscheine einheitlich einen Hinweis auf das Mindestalter einer bei Bedarf mitwirkenden Hilfsperson enthalten (Muster in Anlage 9 zu § 26 Bundeswahlordnung):*

Um sicherzustellen, dass die ausgegebenen Wahlscheine einheitlich einen Hinweis auf das Mindestalter einer bei Bedarf mitwirkenden Hilfsperson enthalten, soll § 66 Abs. 3 Satz 3 BWO um den Zusatz ergänzt werden, dass die Hilfsperson das 16. Lebensjahr vollendet haben muss.

Zuvor sollte § 52 Abs. 1 Satz 2 BWG entsprechend der Regelung in § 25 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 EuWG dahin gehend ergänzt werden, dass das Bundesministerium des Innern dazu ermächtigt wird, in der Bundeswahlordnung Rechtsvorschriften über „die Abgabe und Aufnahme von Versicherungen an Eides statt“ zu treffen.

7. *Zu der Prüfbitte, ob ein gesonderter Rechtsbehelf im Bundeswahlgesetz oder in der Bundeswahlordnung gegen die Berufung in Wahlvorstände statt einer teilweise bejahenden Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte geschaffen werden kann:*

Das Bundesministerium des Innern empfiehlt, von einem gesonderten Rechtsbehelf im Bundeswahlgesetz oder in der Bundeswahlordnung gegen die Berufung in Wahlvorstände abzusehen:

In der Wahlpraxis hat es sich bisher nicht als notwendig erwiesen, ein förmliches Verfahren gegen die Berufung zu einem Wahlvorstand einzurichten. Da nach § 49 BWG

Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, nur mit den in diesem Gesetz und in der Bundeswahlordnung vorgesehenen Rechtsbehelfen sowie im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden können, bleibt für die Überprüfung der Berufung zu einem Wahlvorstand grundsätzlich das Wahlprüfungsverfahren.

Allerdings sieht ein Teil der Verwaltungsgerichte die Berufung der Wahlorgane nicht als einen Vorgang an, der sich unmittelbar auf das Wahlverfahren im Sinne des § 49 BWG bezieht, sondern ordnet ihn der Vorbereitung und Organisation dieses Verfahrens zu. Folgerichtig bewerten diese Gerichte die Berufung in das Wahlehrenamt und deren Aufrechterhaltung nach Versagung der Anerkennung eines Ablehnungsgrundes als einen in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüfaren Verwaltungsakt, sodass sie Klagen einschließlich Fortsetzungsfeststellungsklagen gegen die Berufung zum Wahlvorstand als zulässig ansehen (u. a. BVerwG, Urteil vom 10. April 2002, NJW 2002, 2263, zur entsprechenden Regelung in § 26 Abs. 4 EuWG; OVG Lüneburg, Urteil vom 28. Oktober 1997, 5 L 7377/95, NJW 1998, 1732 L, Gründe: Rechtsprechungsdatenbank, www.dbovg.niedersachsen.de, zu § 51 des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes, der entsprechend § 49 BWG formuliert ist; VG Düsseldorf, Urteil vom 4. Juni 1999, NWVBl. 1999, 435).

Ein Rechtsbehelfsverfahren hätte für die betroffenen Wahlorgane einen erheblichen zusätzlichen Aufwand bei der Vorbereitung der Wahl zur Folge. Sofern Einspruch eingelegt würde, hätte die Gemeinde einen Bescheid zu fertigen, diesen mit dem zulässigen Rechtsbehelf zu versehen, zuzustellen, und, sofern Beschwerde eingelegt würde, wäre eine nochmalige Entscheidung durch den Kreiswahlleiter zu treffen. Innerhalb des kurzen Zeitrahmens, der für eine ordnungsgemäße und termingerechte Vorbereitung der Wahl zur Verfügung steht, sollte die Belastung der Wahlorgane mit förmlichen Rechtsbehelfsverfahren aber auf die Gewährleistung des aktiven und passiven Wahlrechts (§§ 22, 31 BWO; §§ 26 Abs. 2, 28 Abs. 2 BWG) beschränkt bleiben. Zudem würde sich, um auf jeden Fall die Durchführung der Wahl sicherzustellen, die berufende Stelle schon mit Eingang des Einspruchs um ein Ersatzmitglied bemühen. Dies ist aber schon bisher der Fall, um eine zeitgerechte Besetzung der Wahlvorstände sicherzustellen.

Zudem handelte es sich bei einem solchen Rechtsbehelfsverfahren um ein „verwaltungsinterne(s) Widerspruchsverfahren“ (Bundestagsdrucksache 15/1850, Anlage 33, Seite 131, 133), was in der Tat bedeutete, dass „die ordnungsgemäße und termingerechte Durchführung der Wahl von der Intensität der Inanspruchnahme“ (a. a. O.) dieses Rechtsschutzverfahrens abhinge. Hingegen ist es derzeit hinnehmbar, wenn Verwaltungsgerichte über die Berufung in ein Wahlehrenamt nach dem Bundeswahlgesetz und nach dem Europawahlgesetz entscheiden. Die Anfechtung und Prüfung im Wahlprüfungsverfahren ist damit nicht infrage gestellt. Aufgrund der bekannten und zahlenmäßig geringen Entscheidungen der Verwaltungs-

gerichte zu Berufungen von Beisitzern von Wahlvorständen ist nicht zu erkennen, dass die ordnungsgemäße und termingerechte Durchführung der Wahl gefährdet wäre. Die Verwaltungsgerichte haben in ihren Entscheidungen, soweit bekannt, regelmäßig die Berufungen in das Wahlelenamt bestätigt. So hat z. B. das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 10. April 2002, NJW 2002, 2263) entschieden, dass § 4 Abs. 1 des Deutschen Richtergesetzes, wonach ein Richter Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt und Aufgaben der gesetzgebenden oder der vollziehenden Gewalt nicht zugleich wahrnehmen darf, einer Berufung in ein Wahlelenamt nicht entgegensteht (a. A. noch VG Koblenz, NVwZ-RR 1994, 226f). Da Entscheidungen zu Berufungen in ein Wahlelenamt keinen Einfluss auf das Wahlergebnis haben und deshalb auch nicht mandatsrelevant sein können, und da es sich, wenn sie nicht rechtmäßig erfolgen, um die Verletzung subjektiver Rechte handelt, wird ein Wahlberechtigter, dessen Einspruch vom Bundestag verworfen worden ist, auch in diesen Fällen eine Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht nur dann einlegen können, wenn seiner Beschwerde mindestens einhundert Wahlberechtigte beitreten (§ 48 Abs. 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht). Wegen dieser hohen Hürde zur abschließenden Prüfung eines solchen subjektiven Rechts wird auch eine Ergänzung von § 11 BWG entsprechend der Regelung in § 46 Abs. 1 Satz 3 des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes (angefügt durch Artikel 1 Nr. 15 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes vom 24. April 2004, Nds. GVBl. S. 138, Begründung Niedersächsischer Landtag, Drucksache 14/3100, Seite 8f), dass die Berufung in ein Wahlelenamt nur im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden kann, nicht zu empfehlen sein, weil es auch damit bei dem erforderlichen Beitritt von einhundert Wahlberechtigten verbliebe.

Im Übrigen könnte die Einführung neuer Rechtsbehelfe auch als falsches Signal dahingehend verstanden werden, der Berufung in ein Ehrenamt komme nicht die Verpflichtung zu, die § 11 BWG grundsätzlich statuiert.

B. Erkenntnisse aus dem Erfahrungsaustausch mit den Ländern und dem Bundeswahlleiter nach der Bundestagswahl 2002

1. Ergänzende Hinweise zur Prüfbitte unter Abschnitt A.2 (Nachwahl am Tag der Hauptwahl, § 43 BWG):

Der Bundeswahlleiter regt eine klarstellende Regelung zur Bekanntgabe des vorläufigen amtlichen Ergebnisses und der vorläufigen Berechnung der Sitzverteilung am Tag der Hauptwahl für den Fall an, dass die Nachwahl nicht am Tag der Hauptwahl stattfindet. Eine Bekanntgabe des vorläufigen amtlichen Ergebnisses erst nach Abschluss der Nachwahl wäre mit den Regelungen zur Öffentlichkeit der Wahlhandlung, die die Auszählung der Stimmen und die Bekanntgabe der Ergebnisse in den Wahlbezirken einbezieht, nicht zu vereinbaren und würde dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit nicht gerecht. Die lokalen Ergebnisse ermöglichten es, Hochrech-

nungen mit Ergebnissen für das ganze Wahlgebiet zu erstellen und noch am Abend der Hauptwahl zu veröffentlichen. Das Bundesministerium des Innern schließt sich den Anregungen des Bundeswahlleiters an und wird auf der Grundlage von § 52 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 15 und 16 BWG in der Bundeswahlordnung die notwendigen Einzelheiten klarstellen.

Darüber hinaus wird von einigen Ländern zur Vermeidung von Nachwahlen angeregt, bei der Bewerberaufstellung für die Kreiswahlvorschläge, so wie es in einigen Landeswahlgesetzen geregelt und bei der Aufstellung der Listenwahlvorschläge für die Europawahl möglich ist, Ersatzbewerber mitzuwählen.

2. Briefwahl (§ 36 BWG)

Von einem Teil der Länder wird anlässlich der erneuten Zunahme des Anteils der Briefwähler vorgeschlagen, die Regelungen zur Briefwahl zu überdenken. Der Anteil der Briefwähler bei Bundestagswahlen, zuletzt 18 Prozent bei der Bundestagswahl 2002, hat seit der dritten Bundestagswahl 1957, als die Briefwahl erstmals möglich war, regelmäßig zugenommen: 1957: 4,9 Prozent; 1961: 5,8 Prozent; 1965: 7,3 Prozent; 1969: 7,1 Prozent; 1972: 7,2 Prozent; 1976: 10,7 Prozent; 1980: 13,0 Prozent; 1983: 10,5 Prozent; 1987: 11,1 Prozent; 1990: 9,4 Prozent (10,9 Prozent); 1994: 13,4 Prozent; 1998: 16,0 Prozent (Der Bundeswahlleiter, Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002, Heft 5, Textliche Auswertung der Wahlergebnisse, Seite 37). Eine weitere Zunahme ist zu erwarten.

Die Briefwahl steht im Spannungsverhältnis zwischen dem Bestreben, möglichst allen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen und dem verfassungsrechtlichen Erfordernis, die Wahlrechtsgrundsätze, hier insbesondere die Grundsätze der freien und geheimen Wahl, bestmöglich zu sichern und zu gewährleisten. Die dazu im Einzelnen im Bundeswahlgesetz und insbesondere in der Bundeswahlordnung getroffenen Regelungen dienen deshalb auch dazu, Missbrauch von vornherein auszuschließen. Werden die Anforderungen an die Antragstellung und Durchführung der Briefwahl erhöht, sind Wahlberechtigte dadurch möglicherweise gehindert oder davon abgehalten, an der Wahl teilzunehmen; Erleichterungen bei der Antragstellung und Durchführung der Briefwahl können hingegen zu einem weiteren Anstieg der Briefwähler führen und eröffnen gegebenenfalls auch Wege zum Missbrauch. Verfassungsrechtlich ist es zwar nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Briefwahl dem Ziel, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen, die Wahrung der Freiheit der Wahl und des Wahlheimnisses in weiterem Umfange als bei der Stimmabgabe im Wahllokal dem Wähler anvertraut hat (BVerfGE 59, 119, 125). Damit ist der Gesetzgeber jedoch nicht der Verpflichtung entbunden, auch künftig für eine bestmögliche Sicherung und Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze zu sorgen (BVerfGE 59, 119, 127). Es bedarf deshalb sorgfältiger Prüfung und Abwägung, ob und welche Änderungen überhaupt in Betracht kommen. Vorgeschlagen wird

einerseits, auf die Notwendigkeit der Angabe von Gründen für die Teilnahme durch Briefwahl (§ 25 Abs. 1 BWO) zu verzichten, wie es in einigen Ländern bereits der Fall ist; andererseits wird vorgeschlagen, die erforderliche Glaubhaftmachung für das Vorliegen dieser Gründe durch eine strafbewehrte Versicherung an Eides statt zu ersetzen. Da mit der Zunahme des Briefwähleranteils für die Beschaffung der Briefwahlunterlagen und insbesondere für die Durchführung der Briefwahl entsprechend höhere Sach- und insbesondere Personalkosten entstehen, ist, auch um die Wähler zur Urnenwahl anzuhalten, vorgeschlagen worden, die Kosten für die Briefwahlunterlagen einschließlich der Kosten für ihre Versendung an die Antragsteller diesen aufzuerlegen, sowie, die unentgeltliche Beförderung durch die Deutsche Post AG (§ 36 Abs. 4 BWG) aufzuheben. Diese und weitere Vorschläge werden unter Leitung des Bundesministeriums des Innern in einer Arbeitsgruppe, zu der Vertreter der Länder, des Bundeswahlleiters sowie der kommunalen Spitzenverbände eingeladen werden, auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Praktikabilität geprüft werden. Anregungen für Änderungen der wahlrechtlichen Vorschriften dürften spätestens zur übernächsten Bundestagswahl realisierbar sein.

3. Gültigkeit der Zweitstimme bei Verwendung des Stimmzettels eines anderen Wahlkreises

Wird bei der Wahl ein Stimmzettel verwendet, der für einen anderen Wahlkreis gültig ist, sind Erst- und Zweitstimme ungültig (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 BWG). Da es trotz sorgfältiger Vorbereitung der Wahl durch die Wahlorgane in einem geringen Umfange insbesondere in Großstädten mit mehreren Wahlkreisen vorgekommen ist, dass Stimmzettel eines anderen Wahlkreises ausgegeben wurden, befürwortet der Bundeswahlleiter und befürworten die Länder mehrheitlich, zukünftig für diese Fälle die Gültigkeit der Zweitstimme beizubehalten. Damit könne dem Wählerwillen in größtmöglichen Umfang zur Geltung verholfen werden. Das Bundesministerium des Innern teilt grundsätzlich diese Auffassung und wird dies bei der Vorbereitung der Vorschläge für die nächste Ge-

setzesänderung berücksichtigen, sofern das Wahlgeheimnis auch in dem Falle gewahrt werden kann, dass nur wenige für einen anderen Wahlkreis gültige Stimmzettel ausgegeben werden. Wenn es allerdings zu Verwechslungen von Stimmzetteln mit denen eines anderen Bundeslandes käme, muss es bei der derzeitigen Regelung verbleiben, da die Landeslisten der Parteien auf den Stimmzetteln in den einzelnen Bundesländern nicht deckungsgleich sind und da sich die Verteilung der Sitze auch nach der Zahl der Zweitstimmen richtet, die eine Landesliste erhalten hat.

4. Erfrischungsgeld

Das Bundesministerium des Innern wird prüfen, ob der Bitte der Länder, Gemeinden und der Kommunalen Spitzenverbände entsprochen werden kann, das so genannte Erfrischungsgeld in Höhe von derzeit 16 Euro, das jedem Mitglied der Wahlausschüsse und der Wahlvorstände für seine Tätigkeit gewährt werden kann (§ 10 Abs. 2 BWO), deutlich anzuheben. Gegenüber den Ländern haben insbesondere die größeren Gemeinden geltend gemacht, dass das Erfrischungsgeld zu niedrig sei, um genügend geeignete Wahlhelfer zu gewinnen, und dass die Wahlhelfer mit diesem Betrag ihre Tätigkeit nicht als ausreichend entschädigt ansähen. Um einen Anreiz zu setzen, hätten viele Gemeinden zulasten der kommunalen Haushalte in Höhe der Differenz Beträge von bis zu 30 Euro, einzelne Gemeinden auch noch höhere Beträge von bis zu 80 Euro gezahlt. Vereinzelt gäbe es aber auch Gemeinden, die kein Erfrischungsgeld zahlten oder kleinere Gemeinden, in denen die Wahlhelfer auf ihre Entschädigung verzichteten. Die Gemeinden argumentieren, dass von einer Erhöhung ein positives Signal ausgehen könne, um die Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Wahlhelfern zu reduzieren. Teilweise wird vorgeschlagen, das Erfrischungsgeld nach der im Wahlvorstand ausgeübten Funktion zu differenzieren. Wahlvorsteher und ihre Stellvertreter sollten ein höheres Erfrischungsgeld erhalten, um ihre besondere Verantwortung für den ordnungsgemäßen Wahlablauf zu unterstreichen.

Anlage zu der Prüfbitte auf Seite 1 (Abschnitt A.1)

Das Statistische Bundesamt hat für die 289 Wahlbezirke mit 400 bis 499 Wahlberechtigten (Urnenwahl) und die 39 Wahlbezirke mit 400 bis 499 Wählerinnen und Wähler (Briefwahl) festgestellt, in wie vielen Fällen je Auszählgruppe keine oder bis zu zwei Stimmen (1. Fallgruppe), in wie vielen Fällen je Auszählgruppe 3 bis 10 Stimmen (2. Fallgruppe) abgegeben wurden und in wie vielen Fällen alle Wählerinnen und Wähler übereinstimmend gewählt haben (3. Fallgruppe).

In der 1. Fallgruppe wurden bundesweit 4 Urnenwahlbezirke und 1 Briefwahlbezirk ermittelt: in der weiblichen Geburtsjahresgruppe 1978 bis 1984 2 Urnenwahlbezirke mit weniger als 3 abgegebenen Stimmen (jeweils 2 Wählerinnen, davon einmal übereinstimmend) und 1 Briefwahlbezirk mit weniger als 3 abgegebenen Stimmen (2 Wählerinnen nicht übereinstimmend) sowie in der weiblichen Geburtsjahresgruppe 1943 bis 1957 2 Urnenwahlbezirke mit keiner Stimmabgabe.

In der 2. Fallgruppe wurden bei den Urnenwahlbezirken 193, bei den Briefwahlbezirken 25 Wahlbezirke ermittelt. In den Urnenwahlbezirken gab es 3 Wahlbezirke mit jeweils 3, 9 Wahlbezirke mit jeweils 4 und 10 Wahlbezirke mit jeweils 5 Stimmen in einer Auszählgruppe; die weiteren Urnenwahlbezirke hatten jeweils zwischen 6 und 10 Stimmen je Auszählgruppe. Für die Briefwahlbezirke der 2. Fallgruppe wurde Folgendes festgestellt: 2 Briefwahlbezirke mit jeweils 3, kein Briefwahlbezirk mit jeweils 4 und 3 Briefwahlbezirke mit jeweils 5 Stimmen in einer Auszählgruppe; die weiteren Briefwahlbezirke hatten jeweils zwischen 6 und 10 Stimmen je Auszählgruppe.

In der 3. Fallgruppe wurden bundesweit 7 Urnenwahlbezirke ermittelt. In einem dieser Wahlbezirke hatten in der männlichen Geburtsjahresgruppe 1968 bis 1977 alle 4 Wähler übereinstimmend gewählt; in den 6 weiteren Fällen hatten in der weiblichen Geburtsjahresgruppe 1978 bis 1984 jeweils 2, 3, 4, 5, 10 und 18 Wählerinnen übereinstimmend gewählt. Bei den Briefwahlbezirken wurde kein entsprechender Fall festgestellt.

