

Thiel, Georg

Article

Wahlrechtliche Anpassungsbedarfe aus Erfahrungen der Bundestagswahl 2021

WISTA - Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Thiel, Georg (2022) : Wahlrechtliche Anpassungsbedarfe aus Erfahrungen der Bundestagswahl 2021, WISTA - Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 74, Iss. 6, pp. 79-89

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268359>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WAHLRECHTLICHE ANPASSUNGS- BEDARFE AUS ERFAHRUNGEN DER BUNDESTAGSWAHL 2021

Georg Thiel

↳ **Schlüsselwörter:** Bundeswahlleiter – Wahlrecht – Bundeswahlausschuss – Wählerbefragung – Rechtsstellung von Parteien – Auslandsdeutsche – Wahlteilnahme – Ergebnisermittlung und -feststellung

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag beschreibt, wie Wahlrechtsnovellierungen als Teil einer gelebten Demokratie durch stets neu gewonnene Erfahrungswerte einem regelmäßigen Wandel unterliegen. Im Fokus stehen hierbei aus Erfahrungen der Bundestagswahl 2021 gewonnene Anpassungsvorschläge, die das aktuell geltende Bundestags- und Europawahlrecht optimieren könnten. Sie ergänzen die bereits im Deutschen Bundestag diskutierten grundlegenden Anpassungen des Wahlrechts, wie die Verkleinerung des Parlaments oder die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre.

↳ **Keywords:** *Federal Returning Officer – electoral law – Federal Electoral Committee – voter interviews – legal status of political parties – German expatriates – participation in election – determination and establishment of election results*

ABSTRACT

This article sets out that amendments to electoral law as an aspect of a living democracy are subject to constant change resulting from newly acquired experience. The article focuses on suggestions for amendments based on experience from the 2021 Bundestag election, which could help to optimise the legislation in force for Bundestag and European elections. They are complementary to the fundamental electoral law amendments already under discussion in the German Bundestag, such as downsizing the Parliament and lowering the voting age to 16 years.



Dr. Georg Thiel

ist promovierter Jurist und mit Wirkung zum 1. November 2017 zum Präsidenten des Statistischen Bundesamtes berufen und zum Bundeswahlleiter ernannt worden.

1

Einleitung

Traditionell wird der Präsident oder die Präsidentin des Statistischen Bundesamtes im Nebenamt in die Funktion des Bundeswahlleiters berufen, eine ebenso verantwortungsvolle wie spannende, vielseitige wie öffentlichkeitswirksame und nicht selten herausfordernde Aufgabe. Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes von 1995 bis 2006, war als siebter Bundeswahlleiter bis Januar 2007 für die ordnungsgemäße Durchführung dreier Bundestagswahlen (1998, 2002, 2005) und zweier Europawahlen (1999, 2004) und damit für die größte Anzahl bundesweiter Wahlen verantwortlich. Eine besondere Herausforderung und ein spannender Abschluss seiner Zeit als Bundeswahlleiter war hierbei die vorgezogene Neuwahl des Deutschen Bundestages im Jahr 2005. Es handelte sich hierbei um die dritte vorgezogene Bundestagswahl seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.

Wer einen Blick zurück wirft, stellt fest: Auch Wahlen unterliegen einer ständigen Veränderung, im Großen wie im Kleinen. Gesellschaftliche Entwicklungen, der digitale Wandel, verfassungsgerichtliche Entscheidungen und andere Änderungsprozesse beeinflussen, wie wir wählen.

Zwar geben wir unsere Stimme(n) aus guten Gründen noch immer per Stift auf Papier ab. Doch viele Abläufe vor, während und nach einer Wahl haben sich über die Zeit verändert. Konnte beispielsweise bis 2008 nur per Brief wählen, wer hierfür einen triftigen Grund angeben konnte, steht die Briefwahl inzwischen jedem Wähler und jeder Wählerin offen. Ja sie ist sogar auf dem besten Weg, die Urnenwahl als Hauptform der Stimmabgabe abzulösen (siehe auch Abschnitt 2.1). Vereinigungen, die der Bundeswahlausschuss bei einer Bundestagswahl nicht als Partei anerkannt hat, können sich inzwischen sofort an das Bundesverfassungsgericht wenden. Sie müssen nicht mehr die Bundestagswahl – von der sie ausgeschlossen sind – abwarten, um anschließend Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl einzulegen. Das Verfahren, in dem Wählerstimmen in Bundestagssitze umgerechnet werden, ist gar ein „Dauerbrenner“ von Wahlrechtsnovellierungen.

Manchmal sind Änderungen nötig, um erkannte Mängel zu beseitigen. Manchmal sind sie sinnvoll, um etwas Funktionierendes zu verbessern. Und manchmal dienen sie dazu, tatsächlichen Veränderungen Rechnung zu tragen. Im Fokus des Deutschen Bundestages stehen derzeit bereits grundlegende Anpassungen des Wahlrechts, wie die Verkleinerung des Parlaments oder die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre. Ergänzend dazu präsentieren die folgenden Kapitel einige Anpassungsvorschläge, die das aktuell geltende Bundestags- und Europawahlrecht optimieren könnten.

2

Veröffentlichung von Wählerbefragungen

Das Bundeswahlgesetz (BWG) verbietet in § 32 Absatz 2 die Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit. Diese Vorschrift soll verhindern, dass Wählerinnen und Wähler in ihrer Wahlentscheidung beeinflusst werden. Verschiedene Ereignisse insbesondere bei der Bundestagswahl 2021 rund um das Thema Veröffentlichungen von Wählerbefragungen haben gezeigt, dass Anpassungen der entsprechenden Regelungen im Bundeswahlgesetz erforderlich sind.

2.1 Veröffentlichung von Briefwählerbefragungen über tatsächliches Stimmverhalten

Der Briefwahlanteil war noch nie so hoch wie zur Bundestagswahl 2021, als er bei 47,3% lag. Das sind im Vergleich fast 20 Prozentpunkte mehr als zur Bundestagswahl 2017. Das ist einerseits den Umständen der Corona-Pandemie geschuldet, andererseits handelt es sich hierbei um die Verstärkung eines Trends, der sich schon seit Jahren abzeichnet.

Nach der jüngst zu Wählerbefragungen ergangenen Rechtsprechung ist es zulässig, vor Ablauf der Wahlzeit Ergebnisse von Wählerbefragungen zu veröffentlichen, denen nach Kenntnis des Handelnden Daten von Befragten zugrunde liegen, die ihre Stimme zur Bundestags-

wahl bereits per Briefwahl abgegeben haben und die über ihr tatsächliches Wahlverhalten Auskunft geben (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 22. September 2021, 8 B 1929/21).

Eine Änderung des § 32 Absatz 2 BWG erscheint hier notwendig, denn solche Befragungsergebnisse können aufgrund des hohen Anteils von Befragungen von Briefwählerinnen und Briefwählern faktisch dem echten Wahlergebnis entsprechen und sind geeignet, das Wahlverhalten anderer zu beeinflussen.

2.2 Veröffentlichung der Ergebnisse von Wählernachbefragungen vor Ablauf der Wahlzeit

Es stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, wenn eine Person entgegen § 32 Absatz 2 BWG Ergebnisse von Wählernachbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit veröffentlicht.

In der Vergangenheit wurden am Wahltag vor Ablauf der Wahlzeit – teils öffentlichkeitswirksam durch Personen des öffentlichen Lebens, aber auch von Privatpersonen – Ergebnisse angeblicher Wählernachbefragungen publik gemacht. Vorwiegend geschieht dies über Social-Media-Kanäle wie Facebook oder Twitter. Im Bußgeldverfahren nach § 49a Absatz 1 Nummer 2 in Verbindung mit § 32 Absatz 2 BWG kann häufig nicht nachgewiesen werden, dass es sich um Zahlen aus Wählernachbefragungen und nicht nur um fiktive Daten handelt. Damit die Vorschrift zur Ahndung der Ordnungswidrigkeit nicht leerläuft, sollte in Erwägung gezogen werden, die Veröffentlichung auch angeblicher oder vermeintlicher Exit-Poll-Ergebnisse am Wahltag in den Tatbestand aufzunehmen. Denn diese können – unabhängig von der Frage der Echtheit der Daten – eine nicht minder wählerbeeinflussende Wirkung haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Veröffentlichung rasend schnell über digitale Verbreitungswege wie Social-Media-Kanäle mit unter Umständen sehr großer Reichweite erfolgt oder über (vermeintlich) seriöse Quellen, also Personen, denen Wählende grundsätzlich Vertrauen entgegenbringen.

3

Verlust der Rechtsstellung als Partei

Bei Bundestagswahlen können nur Parteien Landeslisten einreichen. Aufgrund dessen stellt der Bundewahlausschuss vor jeder Bundestagswahl spätestens am 79. Tag vor der Wahl für alle Wahlgorgane verbindlich fest, welche politischen Vereinigungen als Parteien anzuerkennen sind.

Nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Parteiengesetz (PartG) verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat.

Nach aktueller Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts führt allein die verspätete Einreichung von Rechenschaftsberichten nicht zum Verlust der Parteieigenschaft. Ein solcher tritt erst dann ein, wenn innerhalb des Sechsjahreszeitraums kein den Mindestanforderungen des § 19a Absatz 3 Satz 5 PartG genügender Rechenschaftsbericht vorgelegt wird (Bundesverfassungsgericht [BVerfG], Beschluss vom 22. Juli 2021, 2 BvC 8/21). Diese ergangene Rechtsprechung sollte sich im Wortlaut der Norm auch klarstellend wiederfinden.

Darüber hinaus konnte der Bundewahlausschuss im Rahmen der Bundestagswahl 2021 eine Vereinigung nicht als Partei anerkennen, die zwar Rechenschaftsberichte eingereicht hatte, deren formelle Mindestanforderungen aber nicht erfüllt waren (Niederschrift über die 1. Sitzung des Bundewahlausschusses für die Bundestagswahl 2021 vom 8. und 9. Juli 2021, laufende Nummer 48; dazu Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Juli 2021, 2 BvC 10/21): Denn hierzu zählt gemäß § 23 Absatz 2 Satz 1 und 2 PartG, dass der Rechenschaftsbericht nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 PartG von einem Wirtschafts- oder einem vereidigten Buchprüfer zu prüfen und zu testieren ist. Die Testatpflicht entfällt gemäß § 23 Absatz 2 Satz 4 PartG lediglich dann, wenn eine Partei nicht an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnimmt und im Rechnungsjahr weder über Einnahmen noch über ein Vermögen von mehr als 5 000 Euro verfügt.

Es sollte in Erwägung gezogen werden, die formellen Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht, deren

Nichtbeachtung zum Verlust der Rechtsstellung als Partei führen können, in Hinblick auf Kleinstparteien zu lockern, namentlich die Einnahmen- und Vermögensuntergrenze des § 23 Absatz 2 Satz 4 PartG.

4

Deutsche im Ausland

Wählen kann nur, wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist. Deutsche im Ausland, die nicht in Deutschland gemeldet sind, werden als sogenannte Auslandsdeutsche nicht von Amts wegen in ein Wählerverzeichnis eingetragen. Wollen Auslandsdeutsche an Bundestagswahlen teilnehmen, müssen sie vor jeder Wahl einen schriftlichen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis der zuständigen Gemeinde stellen (§ 18 Bundeswahlordnung [BWO]).

4.1 Digitale Antragstellung

Viele Auslandsdeutsche haben dem Büro des Bundeswahlleiters in der Vergangenheit wiederholt von teils sehr langen Postlaufzeiten beim Versand von Wahlunterlagen berichtet. Daher seien trotz rechtzeitiger Antragstellung Briefwahlunterlagen so spät bei ihnen eingetroffen, dass eine fristgerechte Rücksendung der Wahlbriefe nach Deutschland nicht mehr möglich gewesen sei. Diese Situation hatte sich zur Bundestagswahl 2021 pandemiebedingt sogar verschärft (berichtet wurde über Postlaufzeiten etwa nach Australien von drei Wochen und länger). Nicht in allen Ländern stand für den Versand der amtliche Kurierweg offen.

Gemäß § 18 Absatz 1 Satz 3 BWO müssen Auslandsdeutsche ihren Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis der zuständigen Gemeinde „persönlich und handschriftlich“ unterzeichnen. Der Antrag muss zudem der Gemeinde im Original übermittelt werden. Eine Einreichung per E-Mail oder Fax ist nicht ausreichend. Der Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis ist aktuell für jede Wahl einzeln erforderlich.

Die Ausübung des Wahlrechtes könnte zumindest für die Antragstellung dadurch erleichtert und beschleunigt werden, dass sie nicht per Briefpost erfolgen muss, sondern das Verfahren digitalisiert wird (Antragstellung

über das Internet). Es sollte im Hinblick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (= gleiche Ausübung des Wahlrechts für alle Wahlberechtigten) intensiv diskutiert werden, ob (digitale) Möglichkeiten denkbar sind, beispielsweise eine Authentifizierung mithilfe des elektronischen Personalausweises. Gemäß § 3a Absatz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) kann bereits heute teilweise die Verwendung eines behördlichen elektronischen Formulars und des elektronischen Identitätsnachweises die Schriftform bei Verwaltungsvorgängen ersetzen. Auch für die Durchführung von Wahlen sollte im Rahmen des gesetzlich Möglichen die Digitalisierung vorangetrieben werden.

4.2 Das aktive Wahlrecht von Deutschen im Ausland

Die derzeitige Regelung des Wahlrechts der Auslandsdeutschen knüpft unter anderem daran an, ob der Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland länger als 25 Jahre zurückliegt (§ 12 Absatz 2 BWG). Die hiervon betroffenen Auslandsdeutschen sind nur dann wahlberechtigt, wenn sie aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind. Diese Vertrautheit beziehungsweise Betroffenheit ist im Einzelfall von ihnen bei der Antragstellung auf Eintragung in das Wählerverzeichnis darzulegen. Die für den Antrag zuständige Behörde entscheidet dann, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Mit Blick auf die stetig zunehmende Mobilität der Bürgerinnen und Bürger ist diese Typisierung möglicherweise inzwischen zu allgemein gefasst, da sich die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in Deutschland und die Betroffenheit von den Verhältnissen dort individuell sehr stark unterscheiden kann. Überdies lässt sich heutzutage die Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen unproblematisch durch einen Abruf aus zahlreichen Quellen, insbesondere über das Internet, herstellen und aufrechterhalten. Ein tatsächlicher, physischer Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ist dafür nicht erforderlich. Es sollte daher eine flexiblere, nach Ablauf einer gewissen Aufenthaltsdauer im Ausland mehr am Einzelfall orientierte Regelung erwogen werden.

4.3 Elektronischer Informationsaustausch über Deutsche im Ausland

Nach aktueller Rechtslage ist der Bundeswahlleiter von der Eintragung in das Wählerverzeichnis unverzüglich durch Übersendung der Zweitausfertigung des Antrags oder einer Kopie der Erstaufbereitung des Antrages zu unterrichten (§ 18 Absatz 5 Satz 4 und Absatz 6 Satz 3 BWO, Anlagen 1, 2 zur BWO; § 17 Absatz 5 Satz 4 und Absatz 6 Satz 3 Europawahlordnung [EuWO], Anlagen 1, 2 zur EuWO).

Die Information über die Eintragung von im Ausland lebenden Deutschen/Rückkehrenden in das Wählerverzeichnis sollte künftig von den Gemeinden – ähnlich wie beim Informationsaustausch bei Europawahlen – elektronisch in einem standardisierten Dateiformat an den Bundeswahlleiter übermittelt werden. Eine entsprechende Änderung wäre ressourcenschonender und brächte vielfältige Erleichterungen:

Für Auslandsdeutsche beziehungsweise Rückkehrende hätte dies den Vorteil, dass nurmehr eine Ausfertigung auszufüllen und zu übersenden wäre. Gemeindebehörden müssten die Eintragung in das Wählerverzeichnis nicht mehr auf der Rückseite der Zweitausfertigung schriftlich bescheinigen. Bei ihnen entfielen außerdem die Kosten des Versands an den Bundeswahlleiter, zumal ein elektronischer Workflow zu einer Zeitersparnis führen würde (so die Erfahrungen bei der Europawahl). Überdies entfielen beim Bundeswahlleiter die aufwendige Erfassung der übersandten Zweitausfertigungen. Ein weiterer positiver Effekt dürfte zudem in einer erheblichen qualitativen Verbesserung der Daten und einer beschleunigten Prüfung auf Doppeleintragungen liegen. Eine schnellere Benachrichtigung der Gemeindebehörde nach § 18 Absatz 5 Satz 5, Absatz 6 Satz 4 BWO, § 17 Absatz 5 Satz 5 und Absatz 6 Satz 4 EuWO wäre so möglich.

5

Gemeinsame Ergebnisermittlung und -feststellung nach § 68 Absatz 2 BWO

Zum besseren Schutz des Wahlheimnisses im Falle unerwartet kleiner Wählerzahlen – beispielsweise, weil der Anteil von Briefwählerinnen und Briefwählern in einem Wahlbezirk gestiegen ist – sah § 68 Absatz 2 BWO für die Bundestagswahl 2021 Folgendes vor: Der Wahlvorstand zählt anhand der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis und der eingenommenen Wahlscheine die Wählenden. Ergibt die Zählung, dass weniger als 50 Wählende ihre Stimme abgegeben haben, übergibt der Wahlvorstand auf Anordnung der Kreiswahlleitung die Wahlunterlagen einem anderen Wahlvorstand zur gemeinsamen Ergebnisermittlung und -feststellung.

Das bedeutete in der Praxis, dass bei der Bundestagswahl 2021 in 413 Fällen die jeweils zuständige Kreiswahlleitung die Übergabe der Wahlunterlagen an einen anderen Wahlvorstand anordnete. Das Verfahren hierfür ist aufwendig. Zudem ist in solchen Fällen die Ermittlung von Gemeindeergebnissen, an denen ein großes öffentliches Interesse besteht, oft nicht mehr möglich.

Es wird daher angeregt, die Grenze von 50 Wählerinnen und Wählern herabzusetzen. Das Wahlheimnis dürfte durch eine angemessene Absenkung nicht gefährdet sein, da ein Rückschluss des Wahlvorstands auf das Wahlverhalten einzelner Wählender auch bereits bei deutlich weniger Wählenden ausgeschlossen wäre. Dadurch könnten die Zahl der Fälle, in denen eine Auszählung durch einen anderen Wahlvorstand erforderlich wird, und der damit verbundene organisatorische Aufwand einschließlich zeitlicher Verzögerung der Ergebnisermittlung möglichst gering gehalten werden.

Eine Änderung des § 7 Nummer 1 BWO dürfte hingegen nicht empfehlenswert sein. Bei der Zahl von 50 Wahlbriefen handelt es sich anders als bei § 68 Absatz 2 BWO nicht um die Zahl der tatsächlich auf einen Wahlvorstand entfallenden Stimmzettel, sondern lediglich um eine ex ante angestrebte Soll-Größe. In der Praxis kann die Zahl der tatsächlich auf einen Briefwahlvorstand entfallenden Wahlbriefe darunter liegen. Um eine Gefährdung des Wahlheimnisses bei der Briefwahl möglichst auszuschließen, sollte diese Zahl daher nicht gesenkt werden.

Allerdings sollte erwogen werden, eine Regelung zu treffen, wie zu verfahren ist, wenn es sich bei dem abgebenden Wahlbezirk um einen solchen handelt, welcher in die repräsentative Wahlstatistik einbezogen wird. Durch die Zusammenführung der Stimmzettel mit und ohne Unterscheidungsaufdruck blieben die Stimmzettel des abgebenden Wahlbezirks weiterhin identifizierbar und mithin eine Gefährdung des Wahlheimnisses bestehen. Zur Bundestagswahl 2021 hatte der Bundeswahlleiter die (jedoch rechtlich nicht bindende) Empfehlung gegeben, dass in einem solchen Fall als „aufnehmender“ Wahlbezirk ein ebenfalls in die repräsentative Wahlstatistik einbezogener Wahlbezirk ausgewählt wird. Dadurch würde außerdem vermieden, dass der abgebende Wahlbezirk für die repräsentative Wahlstatistik ausfällt.

6

Ausstattung der Wahlvorstände

Gemäß §49 BWO und §42 EuWO übergeben die Gemeindebehörden dem Wahlvorsteher oder der Wahlvorsteherin eines jeden Wahlbezirks vor Beginn der Wahlhandlung die erforderlichen Wahlunterlagen. Die Art und Weise der „Übergabe“ geben die gesetzlichen Vorschriften nicht im Wortlaut vor. Bei der Bundestagswahl 2021 traten in Berlin in diesem Zusammenhang erhebliche Probleme auf, da die Bezirkswahlämter den Transport der Stimmzettel in die Urnenwahllokale unterschiedlich organisierten. Teilweise erfolgte die Lieferung der Wahlunterlagen in der Woche vor der Wahl in die Wahlräume. Teilweise sei die Aufbewahrung vor Ort aber nicht hinreichend sicher erschienen, weil – nach mündlicher Angabe der damaligen Landeswahlleiterin – keine abschließbaren Räume zur Verfügung gestanden hätten. In diesen Fällen erhielten die Wahlvorsteherinnen und Wahlvorsteher lediglich eine Grundausstattung an Stimmzetteln, die nicht für den ganzen Wahltag ausgereicht hat. Es sei geplant gewesen, die übrigen Stimmzettel im Laufe des Wahltages in die betroffenen Wahlräume zu liefern. Bei der Auslieferung am Wahltag sei es dann aber durch den am gleichen Tag stattgefundenen Berlin-Marathon, andere Verkehrsbehinderungen und Ausfälle von Fahrerinnen und Fahrern zu Verzögerungen gekommen. Das hat dazu geführt, dass am Wahltag zeitweise keine Stimmzettel zur Verfügung standen.

In anderen Bezirken waren die Stimmzettel den Wahlvorsteherinnen und Wahlvorstehern am Tag vor der Wahl übergeben worden. Wegen der Menge des zu transportierenden Materials sei das eine besondere Herausforderung gewesen: Durch die gleichzeitig mit der Bundestagswahl durchgeführten Berliner Wahlen (zum Abgeordnetenhaus von Berlin und zu den zwölf Bezirksverordnetenversammlungen) und einen Volksentscheid waren je Wählerin beziehungsweise Wähler insgesamt fünf Stimmzettel erforderlich.

Um solche Mängel der Wahlorganisation künftig zu vermeiden, sollte klar geregelt werden, dass

- › der Wahlraum mit den genannten Wahlunterlagen auszustatten ist,
- › sich die Pflicht der Gemeindebehörde nicht in einer bloßen Übergabe der Unterlagen erschöpft und
- › Wahlvorsteherinnen und Wahlvorsteher die Unterlagen nicht selbst abholen und in den Wahlraum verbringen müssen.

7

Besondere Vorkommnisse während der Wahlhandlung

Im Zuge der Prüfung beziehungsweise Aufarbeitung der in Berlin am Wahltag bekannt gewordenen Mängel ist aufgefallen, dass die Dokumentation von Vorfällen in den Wahlbezirken stellenweise äußerst lückenhaft und unzureichend erfolgte. In einigen Fällen ist beispielsweise nicht bekannt, in welchem Zeitraum beziehungsweise wie lange Wahlräume geschlossen waren oder wann die Wahlhandlung beendet wurde. Eine vollständige Sachverhaltsaufklärung ist dadurch erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich – ein Zustand, der im Hinblick auf das Transparenzgebot verbessert werden muss.

Nach §81 Absatz 1 BWO prüfen die Landeswahlleitungen und der Bundeswahlleiter, ob die Wahl nach den Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung durchgeführt worden ist. Nach dem Ergebnis der Prüfung entscheiden sie, ob Einspruch gegen die Wahl einzulegen ist. Das Muster der Wahlniederschrift über die Ermittlung und Feststellung des Ergebnisses

der Wahl im Wahlbezirk (Anlage 29 zur BWO) sieht unter Punkt 2.9 die Angabe vor, ob besondere Vorfälle während der Wahlhandlung zu verzeichnen waren. Hierüber sind Niederschriften anzufertigen und als Anlagen der Wahl-niederschrift beizufügen. Die Muster der Niederschrift über die Sitzung des Kreiswahlausschusses (Anlage 32 zur BWO) und des Landeswahlausschusses (Anlage 33 zur BWO) sehen jedoch keine entsprechende Erklärung vor. Der Bundeswahlleiter kann deshalb anhand der ihm übersandten Niederschriften der Kreiswahlausschüsse (§ 76 Absatz 8 BWO) und der Landeswahlausschüsse (§ 77 Absatz 5 BWO) nicht erkennen, ob während der Wahlhandlung besondere Vorkommnisse aufgetreten sind, die einen Verstoß gegen die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes beziehungsweise der Bundeswahlordnung darstellen, sodass Einspruch beim Deutschen Bundestag einzulegen ist.

Daher wird angeregt, in den Anlagen 32 und 33 zur BWO unter Punkt 2.1 einen Eintrag analog Punkt 2.9 der Anlage 29 zur BWO vorzusehen, ob besondere Vorfälle während der Wahlhandlung zu verzeichnen waren, und dass diese gegebenenfalls in Form einer Niederschrift als Anlage beizufügen sind.

8

Ergänzung der Wahlbenachrichtigung zum Sperrvermerk bei beantragter Briefwahl

Hat eine wahlberechtigte Person einen Wahlschein erhalten, so wird im Wählerverzeichnis in der Spalte für den Vermerk über die Stimmabgabe „Wahlschein“ oder „W“ eingetragen (§ 30 BWO; § 29 EuWO). Eine Stimmabgabe ist für diese Personen dann nur noch unter Vorlage des Wahlscheins möglich. In der Vergangenheit haben den Bundeswahlleiter Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern erreicht, denen beantragte Briefwahlunterlagen nicht rechtzeitig zugegangen waren und die sich am Wahltag zum Wahlraum begeben haben in der Annahme, ihre Stimmen dort ohne Vorlage des Wahlscheins per Urnenwahl abgeben zu können.

Um solche Irrtümer künftig zu vermeiden, sollte die Rückseite der Wahlbenachrichtigung beziehungsweise der Wahlscheinantrag (Anlage 4 zu § 19 Absatz 2 BWO;

Anlage 4 zu § 18 Absatz 2 EuWO) um den Hinweis ergänzt werden, dass nach erfolgter Beantragung eines Wahlscheins eine Stimmabgabe im Wahlraum ebenfalls nur unter Vorlage des Wahlscheins möglich ist.

9

Anrufung des Bundeswahlausschusses im Mängelbeseitigungsverfahren

Nach § 18 Absatz 3 Satz 6 BWG kann der Vorstand einer Vereinigung, die nach § 18 Absatz 2 BWG ihre Beteiligung an der Bundestagswahl angezeigt hat, gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren den Bundeswahlausschuss anrufen. Von diesem Instrument hat zur Bundestagswahl 2021 eine Partei Gebrauch gemacht. Die Einberufung des Bundeswahlausschusses zu einer Sondersitzung ist äußerst zeit- und ressourcenaufwendig. Das Instrument steht sämtlichen Vereinigungen offen, die eine Beteiligungsanzeige eingereicht haben (zur Bundestagswahl 2021 insgesamt 87 Vereinigungen), und es kann auch wiederholt genutzt werden. Daher können die Kapazitäten des Bundeswahlleiters in der Wahlvorbereitung bereits durch nur wenige Verfahren erheblich in Anspruch genommen werden. Die Möglichkeit der vorherigen Anrufung des Bundeswahlausschusses sollte aus diesem Grund möglichst eingeschränkt oder durch ein vereinfachtes Verfahren (zum Beispiel die Möglichkeit der Behandlung im schriftlichen Verfahren) ersetzt werden.

10

Abgabe der Versicherung an Eides statt durch Ersatzperson

Mit jedem Wahlvorschlag haben Parteien eine Versicherung an Eides statt einzureichen, mit der sie bestätigen, dass bei der Kandidatenaufstellung grundlegende wahlrechtliche Anforderungen eingehalten worden sind (Anlage 18 zu § 34 Absatz 5 Nummer 3 Buchstabe a sowie Anlage 24 zu § 39 Absatz 4 Nummer 3 BWO). Ist eine der von der Versammlung hierfür benannten Personen (§ 21 Absatz 6 Satz 2 BWG) an der Unterschriftsleistung gehindert, ist der Wahlvorschlag vom zuständigen

Wahlausschuss zurückzuweisen (§ 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 sowie § 28 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 BWG). Die Vorgaben des § 21 Absatz 6 BWG stellen sicher, dass die gesetzlich normierten Anforderungen an die Aufstellung der Listenbewerberinnen und Listenbewerber tatsächlich beachtet werden und insoweit die innere Ordnung der Parteien dem Gebot des Artikels 21 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz und damit demokratischen Grundsätzen Rechnung trägt. Das Erfordernis eines freien und offenen Meinungsbildungsprozesses gebietet besonders im Verfahren der Landeslistenaufstellung, dass jedem stimmberechtigten Mitglied des Aufstellungsorgans als Kernbestand einer demokratischen Wahl ein Vorschlagsrecht zukommt. Zugleich gewährleistet die Vorschrift, dass die entsprechenden Nachweise erbracht werden können und der Wahlausschuss, auch ohne eigene Ermittlungen, die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen prüfen und kurzfristig eine Entscheidung treffen kann. In der Folge muss es für die Wahlorgane möglich sein, den ordnungsgemäßen Ablauf des Aufstellungsverfahrens in seiner Gesamtheit aus den vorzulegenden Unterlagen abzuleiten.

Um im Verhinderungsfall einer Person (etwa durch deren Tod) Nachteile für die Partei im Wahlverfahren zu vermeiden, könnte der Partei ermöglicht werden, die Versicherung an Eides statt durch eine – gegebenenfalls von der Versammlung vorab bestimmte – Ersatzperson unterzeichnen zu lassen.

11

Unterscheidungsbezeichnung bei Namensgleichheit von Parteien

Parteien sind unter Beachtung des § 4 PartG grundsätzlich in der Wahl ihrer Namensgebung frei. Jedoch reichten zur Bundestagswahl 2021 zwei Parteien Beteiligungsanzeigen beziehungsweise auch Wahlvorschläge ein, deren Parteinamen sich lediglich durch die Großbeziehungsweise Kleinschreibung eines einzigen Buchstabens unterschieden.

Die Rechtslage sieht bisher vor, dass die Kreis- oder Wahlausschüsse den Wahlvorschlägen mehrerer Parteien bei der Zulassung eine Unterscheidungsbezeichnung beifügen, wenn die Namen oder Kurzbezeichnungen Anlass zu Verwechslungen geben (§ 36

Absatz 4 Satz 3 und § 41 Absatz 1 Satz 2 BWO). Das kann zur Folge haben, dass Parteien im Bundesgebiet verschiedene Unterscheidungsbezeichnungen im Wahlverfahren führen, oder dass gesonderter Abstimmungsbedarf bei den Kreis- oder Wahlausschüssen entsteht, um solche Abweichungen zu vermeiden.

Es ist zu überlegen, ob bei Verwechslungsgefahr stattdessen bereits der Wahlausschuss bei seiner Entscheidung über die Anerkennung als Partei den Namen oder Kurzbezeichnungen bundesweit einheitliche Unterscheidungsbezeichnungen für das Wahlverfahren beifügt.

12

Bekanntmachungen der Wahlvorschläge ohne vollständige Anschrift der Wahlwerbenden

Bedrohungen, Beleidigungen, Gewalt – diese Aufzählung von Angriffsbeispielen ist nicht abschließend und prägte leider zum Teil auch bei der Bundestagswahl 2021 den Wahlkampf von Wahlwerbenden. Zu ihrem Schutz und ebenso zum Schutz von Abgeordneten wird angeregt, dass künftig keine vollständigen Anschriften von Wahlwerbenden bekannt zu machen sind, sondern lediglich reduzierte Angaben (etwa der Wohnort). Damit könnte zudem ein Nachweis entfallen, dass im Melderegister ein Sperrvermerk gemäß § 51 Absatz 1 Bundesmeldegesetz eingetragen ist (§ 38 Satz 4 BWO; § 37 Absatz 1 Satz 3 EuWO). Diesen Nachweis haben Wahlwerbende in der Vergangenheit teilweise nicht rechtzeitig erbracht mit der Folge, dass die vollständige Anschrift bekannt gemacht wurde (beziehungsweise werden musste), obwohl die Wahlwerbenden dies nicht wollten. Um ihre Erreichbarkeit herzustellen könnte erwogen werden, dass Wahlwerbende im Wahlvorschlag für die Bekanntmachung eine E-Mail-Adresse oder ein Postfach anzugeben haben (siehe etwa § 27 Satz 1 Landeswahlordnung Nordrhein-Westfalen).

13

Senkung der Zahl der Unterstützungsunterschriften bei vorgezogenen Neuwahlen

Aufgrund der Einschränkungen infolge der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen erschwerten Bedingungen hatte der Gesetzgeber für die Bundestagswahl 2021 die Zahl der mit Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten einzureichenden Unterstützungsunterschriften auf jeweils ein Viertel reduziert. Es wird aufgrund der dadurch gewonnenen Erfahrungswerte angeregt, auch für vorgezogene Bundestagswahlen infolge einer Auflösung des Deutschen Bundestags (Artikel 63 Absatz 4 sowie Artikel 68 Absatz 1 Grundgesetz) die Zahl der erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu verringern. Den Parteien und Einzelbewerbenden steht in einem solchen Fall erheblich weniger Zeit für die Unterschriftensammlung zur Verfügung als sonst. Dies sollte im Wahlverfahren berücksichtigt werden.

14

Beschwerdeberechtigung zur Erhebung einer Wahlprüfungsbeschwerde

Das zweistufige Wahlprüfungsverfahren richtet sich bei Bundestagswahlen nach den Vorschriften des Wahlprüfungsgesetzes. Die erste Stufe ist ein schriftlicher Einspruch beim Deutschen Bundestag. Den Einspruch kann jede oder jeder Wahlberechtigte, jede Gruppe von Wahlberechtigten und in amtlicher Eigenschaft jede Landeswahlleitung, der Bundeswahlleiter und die Präsidentin des Deutschen Bundestages einlegen (§ 2 Absatz 2 Wahlprüfungsgesetz). Die Entscheidung über den Einspruch bereitet der Wahlprüfungsausschuss vor. Anschließend entscheidet das Plenum des Deutschen Bundestages durch Beschluss.

Auf der zweiten Stufe kann gegen diesen Beschluss innerhalb von zwei Monaten Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden (Wahlprüfungsbeschwerde nach Artikel 41 Absatz 2 Grundgesetz in Verbindung mit § 48 Absatz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz).

Um Beschwerde erheben zu können, muss Beschwerdeberechtigung vorliegen. Der Gesetzgeber hat im § 48 Absatz 1 Hs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz den Kreis der Beschwerdeberechtigten abschließend geregelt. Demnach sind der Abgeordnete, dessen Mitgliedschaft bestritten ist, eine wahlberechtigte Person oder eine Gruppe von wahlberechtigten Personen, deren Einspruch vom Bundestag verworfen worden ist, sowie eine Fraktion oder eine Minderheit des Bundestages, die wenigstens ein Zehntel der gesetzlichen Mitgliederzahl umfasst, berechtigt, Beschwerde zu erheben.

Der Kreis der Beschwerdeberechtigten ist damit enger als der Kreis der Einspruchsberechtigten nach § 2 Absatz 2 Wahlprüfungsgesetz. Die in amtlicher Eigenschaft Einspruchsberechtigten, nämlich die Landeswahlleitungen, der Bundeswahlleiter oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages, sind nicht genannt und dementsprechend nicht beschwerdeberechtigt.

Der Einspruch des Bundeswahlleiters gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl 2021 in Teilen Berlins war ein Novum in der Geschichte der Bundesrepublik, ebenso dessen teilweise Zurückweisung durch den Deutschen Bundestag. Die Rolle des Bundeswahlleiters als aktiver Verfahrensbeteiligter endete aufgrund der fehlenden Beschwerdeberechtigung mit Beschluss des Deutschen Bundestages. Dabei gibt es nach wie vor einige wichtige Fragen, die der Klärung bis zu den nächsten Wahlen bedürfen. Es braucht insbesondere Rechtssicherheit dahingehend, wann ein Wahlfehler vorliegt und wann dieser Mandatsrelevanz entfaltet. Ob das Bundesverfassungsgericht Klarheit schaffen kann, hängt nun allein davon ab, ob Personen aus dem Kreis der Beschwerdeberechtigten eine Beschwerde erheben.

Der Gesetzgeber sollte angesichts der veränderten Ausgangslage überlegen, ob nicht auch den in amtlicher Eigenschaft Einspruchsberechtigten (Landeswahlleitungen, Bundeswahlleiter und Präsidentin des Deutschen Bundestages) die zweite Stufe der Beschwerdeerhebung zum Bundesverfassungsgericht zu eröffnen ist – also mithin der in § 48 Bundesverfassungsgerichtsgesetz normierte Kreis der Beschwerdeberechtigten um diese Personen zu erweitern ist.

15

Fazit und Ausblick

Ein Bundeswahlleiter hat im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung das geltende Bundeswahlrecht zu berücksichtigen und anzuwenden. Seine Erfahrungswerte und die der weiteren Wahlorgane tragen aufgrund ihrer unmittelbaren Nähe zur Wahlorganisation und -durchführung neben gesellschaftlichen Entwicklungen, dem digitalen Fortschritt, aber auch neuen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, entscheidend dazu bei, Veränderungspotenziale zu eruieren und Veränderungsprozesse zu erwägen.

Nach jeder bundesweiten Wahl findet eine Evaluation statt. Erfahrungswerte werden zusammengetragen und diskutiert. Für eine Anpassung der wahlrechtlichen Vorschriften ist sodann der Gesetzgeber beziehungsweise der zuständige Ordnungsgeber zuständig. Im Rahmen des Möglichen unterstützt jede Person in der Funktion des Bundeswahlleiters hierbei, früher wie auch heute.

Wahlen sind gelebte Demokratie, damit geht eine stetige Veränderung einher – und das ist gut so. 

RECHTSGRUNDLAGEN

Bundesmeldesgesetz (BMG) vom 3. Mai 2013 (BGBl. I Seite 1084), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juli 2022 (BGBl. I Seite 1182) geändert worden ist.

Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I Seite 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1482) geändert worden ist.

Bundewahlordnung (BWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I Seite 1376), die zuletzt durch Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1328) geändert worden ist.

Europawahlordnung (EuWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Mai 1994 (BGBl. I Seite 957), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Juni 2019 (BGBl. I Seite 834) geändert worden ist.

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I Seite 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I Seite 1724) geändert worden ist.

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I Seite 149), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I Seite 3436) geändert worden ist.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I Seite 968) geändert worden ist.

Landeswahlordnung (LWahlO) Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. Seite 548, 964), die zuletzt durch Verordnung vom 15. Juni 2021 (GV. NRW. Seite 790, 1210) geändert worden ist.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I Seite 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I Seite 2154) geändert worden ist.

Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 111-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 11 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I Seite 1328) geändert worden ist.

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Dezember 2022
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-22006-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.