



Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters

Die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag erfolgt - ebenso wie die früheren Bundestagswahlen - nach einem bestimmten im Bundeswahlgesetz (BWG) und der Bundeswahlordnung (BWO) geregelten Verfahren, das von der Wahlvorbereitung zur Wahlhandlung und über die Feststellung des Wahlergebnisses bis zur Mandatsannahme mit dem Erwerb der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag führt. Das gesamte Verfahren vollzieht sich unter Aufsicht und Leitung der im Bundeswahlgesetz vorgeschriebenen Wahlorgane. Obwohl die Durchführung der Wahlen zum Bundestag eine Bundesaufgabe darstellt, sind die Wahlorgane keine Behörden oder öffentliche Stellen des Bundes, sondern weisungsungebundene Einrichtungen gesellschaftlicher Selbstorganisation. Das Amt des Bundeswahlleiters als für das gesamte Wahlgebiet zuständiges Wahlorgan steht dabei besonders im Blickpunkt der Öffentlichkeit.

Der Bundeswahlleiter und sein Stellvertreter werden vom Bundesminister des Innern auf unbestimmte Zeit ernannt. Dabei hat es sich wegen der mit diesem Amt verbundenen Aufgaben und seiner technischen Möglichkeiten als vorteilhaft erwiesen, den Präsidenten des Statistischen Bundesamtes zum Bundeswahlleiter zu bestellen. Bereits bei den Reichstagswahlen war der Präsident des Statistischen Reichsamtes Reichswahlleiter. Bundeswahlleiter ist seit dem 2. Oktober 1995 der Präsident des Statistischen Bundesamtes Johann Hahlen, sein Stellvertreter, der dem gleichen Amt angehörende Direktor, Hermann Glaab. Der Bundeswahlleiter wird durch ein Büro mit 11 Mitarbeitern unterstützt.

Die Aufgaben des Bundeswahlleiters sind eng mit der Tätigkeit der übrigen für die Durchführung der Bundestagswahl verantwortlichen Stellen verknüpft. Wahlorgane sind im Einzelnen:

- Der Bundeswahlleiter und der Bundeswahlausschuss für das Wahlgebiet;
- ein Landeswahlleiter und ein Landeswahlausschuss für jedes Land;
- ein Kreiswahlleiter und ein Kreiswahlausschuss für jeden Wahlkreis;
- ein Wahlvorsteher und ein Wahlvorstand für jeden Wahlbezirk und
- mindestens ein Wahlvorsteher und ein Wahlvorstand für jeden Wahlkreis zur Feststellung des Briefwahlergebnisses.

(Wahlvorsteher und Wahlvorstände können statt für den Wahlkreis auch für einzelne oder mehrere Gemeinden oder für einzelne Kreise innerhalb des Wahlkreises eingesetzt werden.

Für mehrere benachbarte Wahlkreise kann ein gemeinsamer Kreiswahlleiter bestellt und ein gemeinsamer Kreiswahlausschuss gebildet werden.)

Der Bundeswahlleiter hat dabei folgende Hauptaufgaben:

- Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl;
- Mitwirkung bei der Klärung rechtlicher und organisatorischer Fragen der Wahl
- Bildung des Bundeswahlausschusses, der aus dem Bundeswahlleiter als Vorsitzenden und acht von den Parteien vorgeschlagenen und vom Vorsitzenden berufenen Wahlberechtigten als Beisitzer (Zusammensetzung für die Bundestagswahl 2005: je 2 SPD und CDU, je 1 CSU, GRÜNE, F.D.P. und PDS) besteht;
- Vorsitz im Bundeswahlausschuss;

- Entgegennahme und Vorprüfung der Anzeigen über die Beteiligung an der Wahl nach § 18 Abs. 2 BWG von Parteien, die im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag seit der letzten Wahl nicht aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind;
- Bekanntgabe der Entscheidung des Bundeswahlausschusses, welche Vereinigungen als Parteien für die Wahl anerkannt worden sind und welche Parteien im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten sind;
- Überwachung der Entscheidungen der Kreiswahlausschüsse über die Zulassung oder Zurückweisung von Kreiswahlvorschlägen mit dem Recht der Beschwerde beim Landeswahlausschuss;
- Entgegennahme und Prüfung der Beschwerden gegen die Entscheidungen der Landeswahlausschüsse;
- Entgegennahme und Vorprüfung der Erklärung über die Nichtverbindung von Landeslisten;
- Erfassung und Abgleich der eingetragenen wahlberechtigten Deutschen im Ausland nach § 18 Abs. 5 BWO;
- Überprüfung der Wahlbewerber auf unzulässige Doppelkandidaturen und Erstellung eines Verzeichnisses der Wahlbewerber;
- Ermittlung und Bekanntgabe des vorläufigen Gesamtwahlergebnisses im Wahlgebiet;
- Vorbereitung der abschließenden Feststellung des endgültigen Ergebnisses der Landeslistenwahl durch den Bundeswahlausschuss;
- Mitteilung der über die Landeslisten Gewählten an die Landeswahlleiter;
- Bekanntgabe des endgültigen Wahlergebnisses im Wahlgebiet;
- Überprüfung der Wahl auf ihre Ordnungsmäßigkeit mit dem Recht, Einspruch im Wahlprüfungsverfahren zu erheben.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben ist der Bundeswahlleiter nicht an Weisungen, sondern an die gesetzlichen Vorschriften gebunden. Auch im Verhältnis zwischen den Wahlorganen besteht Weisungsfreiheit. Grundsatz ist hier, dass die aus dem Kreis der Wähler gebildeten Wahlausschüsse und Wahlvorstände in den entscheidenden Abschnitten des Wahlverfahrens die Wahl selbst leiten und kontrollieren sollen. Sie sind eine Art "Selbstverwaltungsorgane" der Wählerschaft und insoweit nur der Kontrolle eines möglichen Wahlprüfungsverfahrens unterworfen. Die Tätigkeit der Wahlausschüsse unterliegt vor allem der Überwachung durch die Öffentlichkeit, da alle Entscheidungen in öffentlichen Sitzungen getroffen und danach von den Wahlleitern öffentlich bekannt gegeben werden (beim Bund im Bundesanzeiger). Die Sitzungen des Bundeswahlausschusses zur Bundestagswahl 2005 finden im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus des Deutschen Bundestages statt.

Besitzt der Bundeswahlleiter auch kein Weisungsrecht gegenüber anderen Wahlorganen, so hat er doch eine wichtige Koordinierungs- und Kontrollfunktion. Diese findet vor allem in Besprechungen mit den Landeswahlleitern zur Klärung rechtlicher und organisatorischer Fragen, aber auch in direkten Kontakten mit den Kreiswahlleitern bei auftretenden Schwierigkeiten und Problemen ihren Ausdruck. Eine enge Zusammenarbeit besteht auch mit dem für das Bundeswahlrecht zuständigen Bundesinnenministerium sowie wegen der Teilnahme von Auslandsdeutschen mit dem Auswärtigen Amt. Besonders eng ist der Kontakt jeweils kurz vor den Wahlen, da immer wieder rechtliche und praktische Probleme bei der Anwendung der Wahlvorschriften auftreten, die sofort zu klären sind. Dabei wird größter Wert darauf gelegt, dass die wahlrechtlichen Vorschriften von allen Wahlorganen gleichmäßig angewendet werden.

Das Schwergewicht der praktischen Vorbereitung einer Bundestagswahl liegt bei den Landeswahlleitern und den Gemeinden, die für die Aufstellung der Wählerverzeichnisse und die Versendung der Wahlbenachrichtigungen ebenso verantwortlich sind wie für die Einrichtung der Wahllokale und die Gewinnung der Mitglieder der Wahlvorstände. Seit der Bundestagswahl 1987 ist der Bundeswahlleiter allerdings wesentlich stärker als bei früheren Wahlen in die Vorbereitung einbezogen. Aufgrund einer Novellierung des BWG im Jahre 1985 können nunmehr auch Deut-

sche, die im Ausland leben, an der Bundestagswahl teilnehmen. Da sie nicht von Amts wegen in die Wählerverzeichnisse eingetragen werden, müssen sie zu jeder Bundestagswahl einen Antrag stellen. Der Bundeswahlleiter veranlasst, dass die Auslandsdeutschen durch Anzeigen der Botschaften und Konsulate in Zeitungen über ihr Wahlrecht informiert werden. 450 000 Antragsformulare werden gedruckt und an Botschaften und Konsulate versandt. Auf seiner Homepage www.bundeswahlleiter.de bietet er einen Service für Auslandsdeutsche an, in welchem ausführliche Informationen zum Wahlrecht und auch das Antragsformular erhältlich sind. Um Doppelregistrierungen von Auslandsdeutschen zu vermeiden, erhält der Bundeswahlleiter von den Gemeinden eine Mitteilung der erfolgten Eintragungen, die er miteinander abgleicht.

Wie bereits erwähnt, wird der Bundeswahlleiter vornehmlich prüfend, überwachend, aber auch beratend tätig. Der Bundeswahlleiter hat es insbesondere im Zusammenhang mit der Zulassung von Parteien und Bewerbern für die jeweilige Bundestagswahl als seine Aufgabe angesehen, Parteien und Bewerber - gleich welcher politischen Richtung sie angehören - über die Vorschriften des Parteiengesetzes und das Bundeswahlrecht aufzuklären, um es ihnen damit zu ermöglichen, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ausübung ihrer nach dem Grundgesetz garantierten Rechte zu schaffen. Auch bei der Bundestagswahl 2002 kam dieser Aufgabe besondere Bedeutung zu, da die Zahl der Parteien bzw. Vereinigungen, die nicht im Bundestag oder einem Landtag vertreten waren und nach § 18 Abs. 2 BWG ihre Beteiligung angezeigt haben, 47 (1998: 68) betrug. Von diesen 47 politischen Vereinigungen hat der Bundeswahlausschuss für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag 23 als Partei anerkannt, von denen wiederum 17 Parteien mit Landeslisten an der Bundestagswahl 2002 teilgenommen haben. Für die Bundestagswahl 2005 haben 55 Parteien bzw. politische Vereinigungen ihre Beteiligung an der Wahl gemäß § 18 Abs. 2 BWG angezeigt, von denen der Bundeswahlausschuss 26 Parteien für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag als Parteien anerkannt hat. Insgesamt werden 25 Parteien mit Landeslisten an der Bundestagswahl 2005 teilnehmen

Zur Vorbereitung der Bundestagswahl 2005 hat das Statistische Bundesamt ein Heft herausgegeben, das die Ergebnisse früherer Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen sowie Strukturdaten für die Bundestagswahlkreise, wie z.B. Bevölkerungszahl, Altersstruktur der Bevölkerung, Ausländeranteil und Arbeitslosenquote, enthält. In einem Sonderheft werden außerdem alle Wahlbewerber namentlich dargestellt.

Zudem ist der Bundeswahlleiter im Bundestagswahljahr 2005 unter der Adresse www.bundeswahlleiter.de im Internet mit einem Informationsangebot vertreten, das u.a. Ergebnisse früherer Bundestags- und Landtagswahlen sowie umfangreiche Hintergrundinformationen zur Bundestagswahl 2005 (z.B. Wahlkreiseinteilung für die Bundestagswahl 2005, ein alphabetisches Stichwortverzeichnis mit Erläuterungen und Definitionen zu wahlrelevanten Begriffen sowie wahlrechtliche Vorschriften) enthält. Dieses Internetangebot wird im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 durch aktuelle Informationen ergänzt. Beispielsweise werden die Pressemitteilungen des Bundeswahlleiters und die Wahlbewerber für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag in das Internet eingestellt.

Nach dem Wahlakt werden die Ergebnisse so schnell wie möglich auf dem Wege über die Gemeindebehörden, Kreis- und Landeswahlleiter an den Bundeswahlleiter gemeldet, der noch in der Wahlnacht ein vorläufiges amtliches Ergebnis für Wahlkreise, Länder und Bund mit Angaben über die vorläufige Sitzverteilung im Deutschen Bundestag und die vorläufig Gewählten zusammenstellt und veröffentlicht. Bei der Zusammenstellung des vorläufigen und des endgültigen Wahlergebnisses wird von allen Beteiligten größter Wert auf die Zuverlässigkeit der Ergebnisse gelegt; sie rangiert vor der Schnelligkeit. Das endgültige Ergebnis stellt der Bundeswahlausschuss etwa 14 Tage nach der Wahl fest. Diese Sitzung wird durch den Bundeswahlleiter und seine Mitarbeiter vorbereitet. Erst damit stehen auch die gewählten Landeslistenbewerber endgültig fest; über die Wahlkreisabgeordneten befindet der Kreiswahlausschuss. Das endgültige Ergebnis für die Bundestagswahl für das gesamte Wahlgebiet wird im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Nach der Bundestagswahl hat der Bundeswahlleiter zu prüfen, ob bei der Wahl die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung beachtet worden sind. Er kann sich dazu alle Wahlunterlagen übersenden lassen. Gegebenenfalls hat er beim Deutschen Bundestag Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl nach den Vorschriften des Wahlprüfungsgesetzes einzulegen. Von diesem Recht hat er bisher keinen Gebrauch gemacht. Bei jeder Wahl werden zwar kleinere Mängel festgestellt. Sämtliche Wahleinsprüche (2002 waren es 520), bzw. die beim Bundesverfassungsgericht eingelegten Wahlprüfungsbeschwerden gegen die Entscheidungen des Deutschen Bundestages waren jedoch bisher erfolglos.

Die Ergebnisse der Bundestagswahlen werden durch das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter einer eingehenden Analyse unterzogen. Hauptziel der allgemeinen Wahlstatistik sind Untersuchungen, wie sich die abgegebenen Stimmen auf die Parteien in den Ländern und regional gegliedert verteilen, sowie über Wahlberechtigte, Wahlbeteiligung, Wahlscheinwähler, Nichtwähler und ungültige Stimmen. Aber auch die Wahlbewerber und die Gewählten werden statistisch durchleuchtet. Aus dieser Statistik lässt sich u.a. ersehen, welche Parteien mehr jüngere Bewerber oder mehr Frauen aufgestellt haben und welche Berufsgruppen jeweils stark vertreten sind.

Die Ergebnisse der repräsentativen Wahlstatistik ermöglichen Parteien, Politik, Behörden, Presse, Wissenschaft und Öffentlichkeit Wahlanalysen etwa zu folgenden Fragen: Wahlbeteiligung und Wahlverhalten einzelner Bevölkerungsgruppen (Jungwähler, mittlere Altersgruppen, ältere Generation, Frauen, Männer), Wahlbeteiligung und Wahlverhalten dieser Bevölkerungsgruppen in den alten und in den neuen Bundesländern. Zusammensetzung und Altersstruktur der Nichtwähler. Parteipräferenzen von Bevölkerungsgruppen sowie bei Bundestagswahlen Nutzung der Möglichkeit des Stimmensplittings durch einzelne Bevölkerungsgruppen.

Die repräsentative Wahlstatistik wurde bei den Bundestagswahlen von 1953 bis 1990 (seit 1957 unter Beteiligung der Länder) sowie bei allen fünf Europawahlen durchgeführt. Am 1. Juni 1999 ist das 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 (WStatG - Wahlstatistikgesetz) vom 21. Mai 1999 (BGBl. I S. 1023) in Kraft getreten, das bei der Europawahl 1999 erstmals zur Anwendung gekommen ist. Die Neuregelung der repräsentativen Wahlstatistik erfolgte, nachdem der Gesetzgeber die repräsentative Wahlstatistik für die Bundestagswahlen 1994 und 1998 kurzfristig ausgesetzt hatte. Das WStatG sah noch keine Verpflichtung zur Einbeziehung der Briefwähler in die repräsentative Wahlstatistik vor. Der Anteil der Briefwähler an der Gesamtzahl der Wähler hat sich aber von 9,4% bei der Bundestagswahl 1990 über 13,4% bei der Bundestagswahl 1994 auf inzwischen 16,0% bei der Bundestagswahl 1998 erhöht. Vor diesem Hintergrund wurde das 1. Gesetz zur Änderung des Wahlstatistikgesetzes vom 17. Januar 2002 (BGBl. I S. 412) erlassen. Dieses Gesetz sieht nunmehr die Einbeziehung ausgewählter Briefwahlbezirke in die Statistik vor.

Die Regelungen des Wahlstatistikgesetzes schreiben die bisher bei der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik für Bundestags- und Europawahlen geübte Praxis rechtsverbindlich fest und bilden eine präzise rechtliche Grundlage für wahlstatistische Erhebungen als die durch das Wahlstatistikgesetz nunmehr aufgehobenen wahlstatistischen Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung sowie des Europawahlgesetzes und der Europawahlordnung. Weiterhin legt das Wahlstatistikgesetz fest, dass die Wahlberechtigten der Wahlbezirke, in denen die Repräsentativerhebung durchgeführt wird, hiervon in geeigneter Weise - z.B. durch öffentliche Bekanntmachung sowie Hinweis im Wahllokal - zu unterrichten sind.

Für die repräsentative Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2005 wurden aus rund 80 000 Urnen- und 10 000 Briefwahlbezirken nach dem Zufallsprinzip ca. 2 600 Urnenwahlbezirke und knapp 400 Briefwahlbezirke so ausgewählt, dass sie für die Gesamtheit des Wahlgebietes und die einzelnen Bundesländer repräsentativ sind.

Der Bundeswahlleiter gehört als Präsident des Statistischen Bundesamtes kraft Gesetzes der Wahlkreiscommission an, deren sieben Mitglieder vom Bundespräsidenten ernannt werden. Die Kommission hat die Aufgabe nach jeder Wahl zu prüfen, ob Wahlkreisänderungen erforderlich sind und entsprechende Vorschläge zu machen. Zu diesem Zweck sind Änderungen der deutschen Bevölkerung im Wahlgebiet zu untersuchen und darzulegen, ob und welche Änderungen der Wahlkreiseinteilung sie danach oder auch aus anderen Gründen, z.B. wegen Grenzänderungen im Zuge von Gebiets- und Verwaltungsreformen, für erforderlich hält. Der Bundesminister des Innern leitet diesen Bericht unverzüglich dem Deutschen Bundestag zu und veröffentlicht ihn im Bundesanzeiger.

Nach der Bundestagswahl 1998 hatte die Wahlkreiscommission erheblich veränderte Rahmenbedingungen vorgefunden:

Mit dem Dreizehnten Gesetz zur Änderung des BWG vom 15. November 1996 (BGBl. I S.1712) hat der Gesetzgeber bestimmt, dass der Deutsche Bundestag ab der 15. Wahlperiode vorbehaltlich der sich aus dem BWG ergebenden Abweichungen aus 598 – statt bisher 656 – Abgeordneten bestehen wird. Dementsprechend sieht dieses Gesetz weiter vor, dass sich die Zahl der Wahlkreise ab der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag von 328 auf 299 verringert. Artikel 2 des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des BWG bestimmte, die Einteilung der 299 Wahlkreise bis zum Ablauf der 13. Wahlperiode durch Gesetz festzulegen. Dem ist der Gesetzgeber durch das Gesetz zur Neueinteilung der Wahlkreise für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag (Wahlkreisneueinteilungsgesetz – WKNeuG) vom 1. Juli 1998 (BGBl. I S. 1698) nachgekommen.

Gegenüber der Wahlkreisneueinteilung durch das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des BWG vom 27. April 2001 (BGBl. I S. 701, 1848) hat der Gesetzgeber mit dem Siebzehnten Gesetz zur Änderung des BWG vom 11. März 2005 (BGBl. I S. 674, 2180) 38 Wahlkreise neu abgegrenzt, wobei er teilweise die Vorschläge der Wahlkreiscommission in ihren Berichten für die 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 28. November 2003 aufgegriffen hat. Die Notwendigkeit für diese Neuabgrenzungen folgte u.a. aus der gesetzlichen Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 BWG. Danach muss die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen. Weiterhin soll die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten abweichen; beträgt die Abweichung mehr als 25 vom Hundert, ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen. Das Gebiet der 299 Wahlkreise für die Bundestagswahl 2005 ist im Siebzehnten Gesetz zur Änderung des BWG sowie in der Bekanntmachung zur Wahlkreiseinteilung für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag (BGBl. I S. 2180) beschrieben.

Abschließend sei noch eine Aufgabe erwähnt, die dem Bundeswahlleiter bereits im Jahre 1967 durch das Parteiengesetz zugewiesen worden ist. Nach diesem Gesetz haben die Parteien dem Bundeswahlleiter Satzung, Programm sowie die Namen der Vorstandsmitglieder der Partei und der Landesverbände mit Angabe ihrer Funktion mitzuteilen. Die genannten Unterlagen (Stand 18. Juli 2005: 94 Parteien und politische Vereinigungen) können beim Bundeswahlleiter eingesehen werden, Abschriften sind auf Anforderung gebührenfrei zu erteilen. Zweck dieser Regelung ist die Publizität der politischen Parteien zu gewährleisten, damit sich jedermann über die Ziele und die innere Ordnung der Parteien informieren kann. Eine umfassende inhaltliche Kontrolle über die innere Ordnung der Parteien steht dem Bundeswahlleiter im Hinblick auf die Freiheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht zu. Er prüft vor einer Aufnahme der Partei bzw. politischen Vereinigung in die Unterlagensammlung lediglich, ob vorgelegte Satzungen den im Parteiengesetz festgelegten Mindestanforderungen entsprechen, und weist auf eventuelle Mängel hin. Diese Aufgabe ist auch in Bezug auf Bundestagswahlen von Bedeutung, da Parteien bzw. politische Vereinigungen, die nach § 18 Abs. 2 BWG ihre Beteiligung an der Bundestagswahl anzuzeigen haben, der Beteiligungsanzeige u.a. Satzung und Programm beifügen müssen.