

29.09.95**Empfehlungen**
der AusschüsseIn - Fzzu Punkt a) und b) der 689. Sitzung des Bundesrates am 13. Oktober 1995

- a) Festsetzung des festen Betrages zur Erstattung der Europawahlkosten 1994
- b) Festsetzung des festen Betrages zur Erstattung der Bundestagswahlkosten 1994

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und der Finanzausschuß (Fz) empfehlen dem Bundesrat, wie folgt zu beschließen:

- Fz
- Bei Annahme entfallen alle übrigen Ziffern
1. Für die Erstattung der Wahlkosten an die Länder und Gemeinden nach § 50 BWG werden die durch die Bundestags- und Europawahlen veranlaßten notwendigen Ausgaben unabhängig davon ermittelt, ob in einzelnen Bundesländern gleichzeitig andere Wahlen oder Abstimmungen stattfinden. Das derzeitige Pauschalersstattungssystem mit einem für alle Länder einheitlichen Festbetrag ist verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich, wenn die den Ländern mit gebündelten Wahlterminen möglicherweise ersparten Aufwendungen nicht auf die übrigen Länder umgelegt werden; die Frage eines Kostenausgleichs zwischen dem Bund und den Ländern, die Bundestags- oder Europawahlen mit anderen Wahlen oder Abstimmungen verbinden, muß bilateral außerhalb der Wahlkostenerstattung gelöst werden. Die Bundesregierung wird gebeten, dem Bundesrat eine Erstattungsregelung zur Zustimmung vorzulegen, die diese Rechtsauffassung berücksichtigt.

Ausgeliefert am 02. OKT. 1995

(noch Ziff. 1)

Begründung zur Europawahlkostenerstattung:

Nach § 25 EuWG in Verbindung mit § 50 BWG haben die Länder - zugleich für ihre Gemeinden - einen Anspruch auf Erstattung der durch die Wahl veranlaßten notwendigen Ausgaben. Grundlage für die Berechnung des Erstattungsanspruchs ist ein fester, nach Gemeindegrößen abgestufter Betrag je Wahlberechtigten, der nach den Anmeldungen der Länder als arithmetisches Mittel errechnet und vom Bundesministerium des Innern mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt wird.

Dieses im Interesse eines einfachen Erstattungsverfahrens vom Gesetzgeber gewählte Pauschalierungssystem beruht auf der Annahme, daß die für die Vorbereitung und Durchführung einer Bundestagswahl in den Ländern und ihren Gemeinden erforderliche Aufwendungen weitergehend vergleichbar sind, zumal die einzelnen Verfahrensakte in den wahlrechtlichen Bestimmungen bundesweit minutiös vorgeschrieben sind. Die Länder bilden danach eine "Schicksalsgemeinschaft" (vgl. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 5. Auflage 1994, § 50 Randnr. 7), die das pauschalierte Erstattungssystem rechtfertigt; Abweichungen zwischen den von einem Land angemeldeten und den ihm vom Bund erstatteten Kosten sind systemimmanent, solange "... keine sachfremden Überlegungen zum Nachteil der Gemeinden angestellt werden und die Abweichungen sich in einem vertretbaren Rahmen halten" (Schreiber, a.a.O., mwN).

Mit der vorgelegten Festsetzung des Erstattungsbetrages für die Europawahl hat der Bundesminister des Innern diesen verfassungsrechtlich unbedenklichen Rahmen verlassen und den Festbetrag aus sachfremden Überlegungen zum Nachteil der Gemeinden festgesetzt.

Am Tag der Europawahl sind in mehreren Ländern Kommunal- und Landtagswahlen sowie Volksabstimmungen durchgeführt worden. Der Bundesminister des Innern hat dies zum Anlaß genommen, die von den betroffenen Ländern angemeldeten, durch die Europawahl veranlaßten Kosten um anteilige Aufwendungen zu kürzen, die durch Verwendung einer einheitlichen Wahlbenachrichtigung oder durch den Einsatz gemeinsamer Wahlvorstände entstanden sind. Er vertritt hierzu die Auffassung, diese Kosten seien zumindest teilweise durch die jeweilige Landtags- und Kommunalwahl, somit nicht durch die Europawahl veranlaßt, so daß sie nicht in das Gesamterstattungsvolumen einfließen könnten. Überschlägig handelt es sich dabei um einen Betrag von 3,5 Millionen DM, der die pauschale Pro-Kopf-Erstattung mithin um ca. 5,8 Pfennige vermindert.

Diese Auffassung ist rechtsfehlerhaft.

Nach § 50 Abs. 1 BWG sind den Ländern die durch die Wahl veranlaßten notwendigen Ausgaben zu erstatten. Die Erstattungspflicht bezieht sich somit auf alle Kosten, die den Ländern in Durchführung der wahlgesetzlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Bundestags- und Europawahl entstehen. Dazu gehören selbstverständlich ohne weiteres auch die Kosten für

(noch Ziff. 1)

die Wählerverzeichnisse, die Wahlorgane und das Erfrischungsgeld. Dies gilt auch in den Fällen, in denen einzelne Länder gleichzeitig eine andere Wahl durchführen; die Einberufung von Wahlvorständen sowie die Auszahlung eines Erfrischungsgeldes sind durch die Europa- bzw. Bundestagswahl veranlaßt, unabhängig davon, ob diese vom Bund als eigene Organe in Anspruch genommenen Kollegien noch andere Aufgaben wahrnehmen. Eine Kürzung der Erstattungen durch den Bund um möglicherweise bei einzelnen Ländern ersparte Aufwendungen kommt danach bereits tatbestandsmäßig nicht in Betracht. Dabei bleibt dahingestellt, ob es im Verhältnis des Bundes zu den "Bündelwahl"-Ländern eine Rechtsgrundlage für einen Mitbenutzungsausgleich gibt. § 50 Abs. 1 BWG scheidet jedenfalls als tragfähige Anspruchsnorm für eine derartige Bundesforderung aus.

Schließlich ist das in § 50 Abs. 1 BWG enthaltene System der pauschalierten Erstattungen nur unter der Voraussetzung verfassungsrechtlich unbedenklich, daß in allen Ländern hinsichtlich der durch Wahlen veranlaßten Kosten im wesentlichen gleiche Verhältnisse gegeben sind. Nur dann läßt sich tatsächlich von einer "Schicksalsgemeinschaft" der Gemeinden sprechen und das Pauschalierungssystem gegenüber einer Spitzabrechnung rechtfertigen. Es kann hingegen nicht angehen, daß über das Pauschalierungssystem die Länder, in denen nur eine Bundeswahl stattgefunden hat, einen finanziellen Nachteil durch die von ihnen nicht beeinflussbare Entscheidung anderer Länder zur gemeinsamen Durchführung von Wahlen erleiden. Bei der vom Bundesminister des Innern angestrebten Festsetzungspraxis mit Umlegung der Kürzungen auf alle Länder wird daher die Basis dessen verlassen, was im Rahmen des Pauschalierungssystems noch als verfassungskonform angesehen werden kann.

Begründung zur Bundestagswahlkostenerstattung:

Nach § 50 BWG haben die Länder - zugleich für ihre Gemeinden - einen Anspruch auf Erstattung der durch die Wahl veranlaßten notwendigen Ausgaben. Grundlage für die Berechnung des Erstattungsanspruchs ist ein fester, nach Gemeindegrößen abgestufter Betrag je Wahlberechtigten, der nach den Anmeldungen der Länder als arithmetisches Mittel errechnet und vom Bundesministerium des Innern mit Zustimmung des Bundesrates festgesetzt wird.

Dieses im Interesse eines einfachen Erstattungsverfahrens vom Gesetzgeber gewählte Pauschalierungssystem beruht auf der Annahme, daß die für die Vorbereitung und Durchführung einer Bundestagswahl in den Ländern und ihren Gemeinden erforderliche Aufwendungen weitergehend vergleichbar sind, zumal die einzelnen Verfahrensakte in den wahlrechtlichen Bestimmungen

(noch Ziff. 1)

bundesweit minutiös vorgeschrieben sind. Die Länder bilden danach eine "Schicksalsgemeinschaft" (vgl. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 5. Auflage 1994, § 50 Randnr. 7), die das pauschalierte Erstattungssystem rechtfertigt; Abweichungen zwischen den von einem Land angemeldeten und den ihm vom Bund erstatteten Kosten sind systemimmanent, solange "... keine sachfremden Überlegungen zum Nachteil der Gemeinden angestellt werden und die Abweichungen sich in einem vertretbaren Rahmen halten" (Schreiber, a.a.O., mwN).

Mit der vorgelegten Festsetzung des Erstattungsbetrages für die Bundestagswahl hat der Bundesminister des Innern diesen verfassungsrechtlich unbedenklichen Rahmen verlassen und den Festbetrag aus sachfremden Überlegungen zum Nachteil der Gemeinden festgesetzt.

Am Tag der Bundestagswahl sind in mehreren Ländern Kommunal- und Landtagswahlen sowie Volksabstimmungen durchgeführt worden. Der Bundesminister des Innern hat dies zum Anlaß genommen, die von den betroffenen Ländern angemeldeten, durch die Bundestagswahl veranlaßten Kosten um anteilige Aufwendungen zu kürzen, die durch Verwendung einer einheitlichen Wahlbenachrichtigung oder durch den Einsatz gemeinsamer Wahlvorstände entstanden sind. Er vertritt hierzu die Auffassung, diese Kosten seien zumindest teilweise durch die jeweilige Landtags- und Kommunalwahl, somit nicht durch die Bundestagswahl veranlaßt, so daß sie nicht in das Gesamterstattungsvolumen einfließen könnten. Überschlägig handelt es sich dabei um einen Betrag von 6,4 Millionen DM, der die pauschale Pro-Kopf-Erstattung mithin um ca. 10,5 Pfennige vermindert.

Diese Auffassung ist rechtsfehlerhaft.

Nach § 50 Abs. 1 BWG sind den Ländern die durch die Wahl veranlaßten notwendigen Ausgaben zu erstatten. Die Erstattungspflicht bezieht sich somit auf alle Kosten, die den Ländern in Durchführung der wahlgesetzlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit der Bundestags- und Europawahl entstehen. Dazu gehören selbstverständlich ohne weiteres auch die Kosten für die Wählerverzeichnisse, die Wahlorgane und das Erfrischungsgeld. Dies gilt auch in den Fällen, in denen einzelne Länder gleichzeitig eine andere Wahl durchführen; die Einberufung von Wahlvorständen sowie die Auszahlung eines Erfrischungsgeldes sind durch die Europa- bzw. Bundestagswahl veranlaßt, unabhängig davon, ob diese vom Bund als eigene Organe in Anspruch genommenen Kollegien noch andere Aufgaben wahrnehmen. Eine Kürzung der Erstattungen durch den Bund um möglicherweise bei einzelnen Ländern ersparte Aufwendungen kommt danach bereits tatbestandsmäßig nicht in Betracht. Dabei bleibt dahingestellt, ob es im Verhältnis des Bundes zu den "Bündelwahl"-Ländern eine Rechtsgrundlage für einen Mitbenutzungsausgleich gibt. § 50 Abs. 1 BWG scheidet jedenfalls als tragfähige Anspruchsnorm für eine derartige Bundesforderung aus.

(noch Ziff. 1)

Schließlich ist das in § 50 Abs. 1 BWG enthaltene System der pauschalierten Erstattungen nur unter der Voraussetzung verfassungsrechtlich unbedenklich, daß in allen Ländern hinsichtlich der durch Wahlen veranlaßten Kosten im wesentlichen gleiche Verhältnisse gegeben sind. Nur dann läßt sich tatsächlich von einer "Schicksalsgemeinschaft" der Gemeinden sprechen und das Pauschalierungssystem gegenüber einer Spitzabrechnung rechtfertigen. Es kann hingegen nicht angehen, daß über das Pauschalierungssystem die Länder, in denen nur eine Bundeswahl stattgefunden hat, einen finanziellen Nachteil durch die von ihnen nicht beeinflussbare Entscheidung anderer Länder zur gemeinsamen Durchführung von Wahlen erleiden. Mit der vom Bundesminister des Innern angestrebten Festsetzungspraxis mit Umlegung der Kürzungen auf alle Länder wird daher die Basis dessen verlassen, was im Rahmen des Pauschalierungssystems noch als verfassungskonform angesehen werden kann.

- In 2. Der Bundesrat stimmt der vom Bundesministerium des Innern vorgelegten Festsetzung der festen Beträge zur Erstattung der Europawahlkosten und der Bundestagswahlkosten 1994 gemäß § 25 EuWG in Verbindung mit § 50 BWG bzw. gemäß § 50 Abs. 2 BWG zu.

Der Bundesrat akzeptiert im Interesse eines baldigen Abschlusses des Verfahrens zur Erstattung der Kosten der Europawahl 1994 und der Bundestagswahl 1994 die Entscheidung des Bundes, daß gemeinsame Kosten, die sowohl aus Anlaß der Europawahl/Bundestagswahl, als auch aus Anlaß von Landtags- und Kommunalwahlen sowie Volksabstimmungen entstanden sind, anteilig von Bund und Ländern getragen werden müssen. Die bisher von den Ländern hierzu vorgetragenen abweichenden Rechtsauffassungen bleiben von dieser Zustimmung unberührt.

- In 3. Der Bundesrat gibt seiner Erwartung Ausdruck, daß das System der Wahlkostenerstattung und damit auch § 50 des Bundeswahlgesetzes novelliert wird. Grundlage für die Berechnung der Wahlkostenerstattung soll eine Kombination aus der genauen Abrechnung entstandener Kosten und der Festsetzung eines bundeseinheitlichen Durchschnittsbetrages je Wahlberechtigten sein.

Ziff. 3
bis 6
setzen die
Annahme
von Ziff. 2
voraus

Im einzelnen soll wie folgt verfahren werden:

4. In a) In die genaue Abrechnung (Spitzabrechnung) werden die folgenden Kosten einbezogen:

- Portokosten für die Versendung der Wahlbenachrichtigungen,
- Portokosten für die Übersendung der Briefwahlunterlagen,
- Erfrischungsgelder für die Mitglieder der Wahlvorstände.

Falls aufgrund von gleichzeitig durchgeführten Landtags- oder Kommunalwahlen sowie Volksabstimmungen Kosteneinsparungen eintreten, reduzieren sich die anrechnungsfähigen Kosten für das betreffende Land entsprechend.

5. In b) Ein bundeseinheitlicher fester Durchschnittsbetrag je Wahlberechtigten wird insbesondere aus folgenden Kosten gebildet:

- den Gemeinden, Kreiswahlleitern und Landeswahlleitern entstandene Druck- und Papierkosten,
- Kosten der Landeswahlleiter und Kreiswahlleiter (ohne Druck- und Papierkosten, aber einschließlich der Erfrischungsgelder für die Landes- und Kreiswahlausschüsse),
- zusätzliche Personalkosten und Sachkosten.

Falls aufgrund von gleichzeitig durchgeführten Landtags- oder Kommunalwahlen oder Volksabstimmungen Kosteneinsparungen eintreten, reduzieren sich die anrechnungsfähigen Kosten entsprechend.

Die Frage, ob der bundeseinheitlichen Durchschnittsbetrag nach Gemeindegrößenklassen gestaffelt wird, soll erst im weiteren Gesetzgebungsverfahren entschieden werden.

- In 6. Der Bundesrat geht davon aus, daß das vorgeschlagene neue System der Wahlkostenerstattung gegenüber dem bisherigen Abrechnungsmodus zu einer ausgewogeneren Erstattung sowie zu einer schnelleren Abwicklung des Erstattungsverfahrens führt.

Die Neukonzeption der Wahlkostenerstattung soll erstmalig zur Bundestagswahl 1998 angewendet werden.