

Bericht und Dringlichkeitsantrag des nichtständigen Ausschusses Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts**I. Bericht**

1.

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer 26. Sitzung am 24. August 2016 einen nichtständigen Ausschuss zur „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrecht“ einstimmig eingesetzt.

Der Einsetzung ging eine breite Diskussion im Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss voran. Wie der Ausschuss in seinem Antrag zur Einsetzung ausführt, erfordere die historisch niedrige Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl in Höhe von 50,2 % eine umfassende Erörterung und die Entwicklung von Gegenstrategien. Insbesondere dürfe sich eine repräsentative Demokratie nicht mit der deutlich gewordenen sozialen Selektivität der Wahlbeteiligung abfinden. Die numerische Legitimationsbasis des repräsentativen Systems werde deutlich schmaler. Auch stelle sich die Frage, ob für die Wahlteilnahme faktische oder empfundene Barrieren nicht auch durch wahlorganisatorischen Maßnahmen deutlich gesenkt werden können.

Weiter diskutierte der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss die Auswirkungen des seit der 18. Wahlperiode geltenden Wahlrechts. So habe der Anteil von Frauen und jüngeren Abgeordneten in der Bürgerschaft deutlich abgenommen, auch sei in beiden Wahlen seitdem das Phänomen des „negativen Stimmgewichts“ aufgetreten.

Aus diesen Überlegungen resultiert der breite Auftrag des nichtständigen Ausschusses, einen nichtständigen Ausschuss zur Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts einzusetzen (Drs 19/568). Ausweislich des Einsetzungsbeschlusses soll Gegenstand der Beratungen im Ausschuss sein:

- Analyse der Gründe für Wahlenthaltung bei den Landtagswahlen von 2007-2015,
- Strategien und Maßnahmen gegen die soziale Selektivität der Wahlbeteiligung sowie zu mehr Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am repräsentativen System,
- Abbau von tatsächlichen oder empfundenen Barrieren für die Wahlbeteiligung und
- Entwicklung von weiteren Vorschlägen, um die Partizipation auch am repräsentativen System wieder attraktiver zu machen.

Der Ausschuss hat darüber hinaus die Aufgabe

1. wahlorganisatorische Maßnahmen zu prüfen und vorzuschlagen, die einer sinkenden Wahlbeteiligung entgegenwirken können;
2. zu prüfen, ob und inwieweit entgegen der jetzigen Regelung des § 7 Abs. 6 BremWahlG das Sitzverteilungsverfahren dahingehend geändert werden soll, dass künftig die Personenwahlmandate vor den Listenmandaten verteilt werden, um den Wahlvorschlägen der Parteien entsprechend eine repräsentativere Abbildung und Vertretung der Gesellschaft im Parlament in Bezug auf Geschlecht, Alter, unterschiedlichen Berufen und Wohnregionen sicherstellen zu können und ob und inwieweit dadurch dem so genannten „negativen Stimmengewicht“ entgegen gewirkt werden könnte und soweit für hilfreich erachtet entsprechende Veränderungen des § 7 Abs., 6 BremWahlgesetz vorzuschlagen;
3. die Einführung einer landesweit gültigen Sperrklausel bei der Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) zu prüfen und eine entsprechende (landesverfassungs-) gesetzliche Regelung vorzuschlagen, die sicherstellt, dass der Wahlbereich Bremerhaven mit eigenen Wahlvorschlägen erhalten bleibt und in ihm mindestens so viele Mitglieder der Bürgerschaft (Landtag) gewählt werden, wie es seinem Anteil an den Wahlberechtigten im Lande entspricht;
4. die Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens bei der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven zu prüfen und eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzuschlagen, die eine gerechtere Sitzverteilung zwischen kleinen Parteien sicherstellt;
5. weitere wahlrechtliche Instrumente zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Stadtverordnetenversammlung, insbesondere die Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit einer kommunalen Sperrklausel, zu prüfen und ggf. geeignete Wege zu deren Implementierung zu entwickeln;
6. die Einführung einer Mehrheitssicherungsklausel zu prüfen und eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzuschlagen;
7. den Sinn und die Auswirkungen von Heilungsregelungen zur Reduzierung des Anteils ungültiger Stimmen zu prüfen und erforderlichenfalls gesetzliche Änderungen vorzuschlagen;
8. die Auswirkungen eines gemeinsamen Wahltermins mit der Wahl zum Europäischen Parlament zu prüfen und gegebenenfalls notwendige gesetzliche Anpassungen vorzuschlagen;
9. mögliche Optimierungen bei der Stimmenauszählung zu prüfen und eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzuschlagen;
10. die Einführung einer Rechenschaftspflicht für Bewerberinnen und Bewerber über Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen zum Zwecke der Wahlkampfführung zugeflossen sind, zu prüfen und eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzuschlagen;
11. zu prüfen, ob und inwieweit die Notwendigkeit besteht, die Vorschriften über die Beschwerde gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts zu konkretisieren;
12. weiteren Anpassungsbedarf wahlrechtlicher Regelungen zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende Gesetzesänderungen vorzuschlagen, insbesondere im Hinblick auf die im „Auswertungsbericht zu den Wahlen im Land Bremen am 10. Mai 2015“ vom Landeswahlleiter aufgeworfenen Themenbereiche und
13. Möglichkeiten zur Einrichtung eines Wahlprüfgerichtes für die Stadtverordnetenversammlung nach Vorbild des Wahlprüfgerichtes zur Bremischen Bürgerschaft zu prüfen und eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzuschlagen.

2.

Der Ausschuss hat sich zunächst auf die erforderlichen gesetzgeberischen Änderungen konzentriert, mit denen das Wahlrecht fortentwickelt wurde. Diese Änderungen sind in dem Zwischenbericht des Ausschusses vom 27. August 2018 (Drs. 19/1793) niedergelegt und zwischenzeitlich umgesetzt.

Neben diesen erforderlichen, gesetzestechnischen Schritten, die der Beseitigung von im Laufe des Wahlverfahrens zur 19. Bürgerschaft erkannten Unsicherheiten im Wahlrecht dienten, hat sich der Ausschuss in mehreren Sitzungen mit der Erhöhung der Wahlbeteiligung auseinandergesetzt.

Dabei hat der Ausschuss ein Projekt der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, mit dem Namen „Wahlen in Schulen“ intensiv diskutiert. Hinter dieser Bezeichnung steht die Überlegung, in allen weiterbildenden Schulen Bremens die Möglichkeit einzuräumen, während eines Zeitraumes von bis zu 14 Tagen vor der Wahl die Stimmabgabe in gesonderten Wahllokalen uzulassen. Hierdurch soll den Schülern, die bereits wahlberechtigt sind, eine erweiterte Möglichkeit gegeben werden, an der Bürgerschaftswahl teilzunehmen. Im Kern handelt es sich dabei um eine Erweiterung der bisherigen Briefwahlmöglichkeiten. Hintergrund der Überlegung ist die Erkenntnis, dass die erstmalige Teilnahme an einer Wahl in einem möglichst frühen Alter erfolgen soll. So kann nach Überzeugung der Wissenschaft eine Wahlgewohnheit entstehen, die es deutlich wahrscheinlicher macht, dass der junge Erstwähler auch zukünftig regelmäßig wählen gehen wird.

Der Ausschuss hat hierzu Herrn Prof. Vehrkamp von der Bertelsmann Stiftung befragt und ihm die Gelegenheit gegeben, das Projekt im Einzelnen vorzustellen. Der Ausschuss kann den wissenschaftlichen Ansatz nachvollziehen und erhofft sich von einem derartigen Projekt durchaus die Erhöhung der Wahlbeteiligung. Allerdings gibt es gegen die Einräumung eines derart langen Zeitraumes der Briefwahlen erhebliche praktische Bedenken. So wies der Landeswahlleiter in den Ausschussberatungen darauf hin, dass mit der Ausweitung der Briefwahlmöglichkeiten ein erheblicher organisatorischer Aufwand verbunden sei. Da die Abgabe per Briefwahl in diesen Wahllokalen für alle Wähler offen sein müsse, müssten auch die Wahlunterlagen für sämtliche Wahlbezirke, insbesondere auch für die Wahlen zu den Beiräten zur Verfügung gestellt werden. Zudem müssten die Unterlagen jeweils abends in einem gesicherten Transport abgeholt werden, da Wahlunterlagen nicht in den Schulen gelagert werden dürften. Weiter bestehen Bedenken gegen das Projekt, da sozusagen in Echtzeit sichergestellt werden muss, dass Wähler nicht mehrfach ihre Stimme abgeben.

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass diese Probleme administrativ lösbar seien müssen. Um diese Punkte intensiv zu beraten, hat der Ausschuss den Senator für Inneres und die Bertelsmann Stiftung gebeten, diese Bedenken in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe auszuräumen. Dies ist jedoch nicht abschließend gelungen, zudem insbesondere auch durch die Bundeswahlleiterin in Bezug auf die zeitgleich stattfindende Europawahl verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Konstruktion einer verlängerten Briefwahl in Schulen geltend gemacht werden. Diese Einwände und Bedenken hätten zur Folge, dass die verlängerte Briefwahl in Schulen, wenn überhaupt, nur für die unmittelbar durch Bremen verantworten Wahldurchführungen (Stimmabgabe zur Bürgerschaftswahl, zur Wahl der Stadtverordnetenversammlung und zu den Beiräten) durchgeführt werden könnte.

Ein solches Auseinanderfallen die Stimmabgabemöglichkeiten konterkariert jedoch das Ziel des Vorschlages der Bertelsmann Stiftung. Es steht nicht zu erwarten, dass die angenommene Erhöhung der Wahlbeteiligung durch die Möglichkeit der verlängerten Briefwahl in Schulen für die Landes- und Kommunalwahlebene eintritt und dann für die Europawahl zeitlich versetzt an der Urnenwahl in gleicher Anzahl realisiert teilnehmen. Wahrscheinlich hingegen ist, dass grundsätzlich wahlentschlossene Menschen, die ihre Stimmen für

Land und Kommune bereits abgegeben haben, den zusätzlichen Aufwand des Besuchs des Urnenwahllokals für die Europawahl scheuen.

Insoweit ist der Ausschuss zu der Überzeugung gelangt, dass der Vorschlag der Bertelsmann- Stiftung erst bei den Landes- und Kommunalwahlen zur übernächsten Legislaturperiode durchgeführt werden sollte.

In den Anhörungen und Stellungnahmen wurde deutlich, dass neben der Bundeswahlleiterin auch die Bremer Exekutive rechtliche Vorbehalte gegen die verlängerte Briefwahl an Schulen vorträgt. Im Wesentlichen sind diese:

- Generell begegne eine Ausweitung der Briefwahlmöglichkeiten verfassungsrechtlichen Bedenken, da sie den Wahlrechtsgrundsätzen der freien und geheimen Wahl widersprechen könnte. Das Bundesverfassungsgericht hätte deshalb die Briefwahl immer an konkrete Voraussetzungen (Abwesenheit des Wählers, Erkrankung oder ähnliches) geknüpft.
- Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass im Klassen- oder Jahrgangsverband Druck dahingehend ausgeübt werde, ein bestimmtes Stimmverhalten auszuüben. Hierzu reiche es auch, dass überhaupt Druck im sozialen Verband dahingehend ausgeübt würde, wählen zu gehen. Zur Wahlgrundsatz der freien Wahl gehöre es auch, frei zu entscheiden, überhaupt seine Stimme abzugeben.

Der Ausschuss ist von der grundsätzlichen Zweckmäßig- und Sinnhaftigkeit der verlängerten Briefwahl an Schulen als ein ergänzendes Element zur Förderung der Demokratie unter vielen anderen überzeugt. Er empfiehlt deshalb, den Senat aufzufordern, die Möglichkeit der Einführung in der Bremischen Landeswahlordnung zu prüfen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass ab der übernächsten Wahlperiode in allen weiterbildenden Schulen gesonderte Wahlräume geschaffen werden.

Die Beschlussfassung des Ausschusses erfolgte mehrheitlich mit den Stimmen der Vertreter der Fraktionen der SPD, der CDU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und der Abgeordneten Wendland gegen die Stimme des Vertreters der Fraktion der FDP.

II. Antrag

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

1. Der Senat wird aufgefordert, in der Bremischen Landeswahlordnung die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in allen weiterbildenden Schulen die Möglichkeit geschaffen wird, dass dort anwesende Wahlberechtigte eine Woche vor dem Wahltermin in der Zeit von 08.30 Uhr bis 15.30 Uhr ihre Stimme abgeben können.
2. Der Senat wird aufgefordert, der Bürgerschaft (Landtag) binnen sechs Monaten nach Beschlussfassung zu berichten.

Björn Tschöpe

Ausschussvorsitzender