

**Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses****Nichtständiger Ausschuss „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“****I. Bericht**

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat in seiner Sitzung am 8. Juni 2016 die sich aus dem bestehenden Wahlrecht ergebenden Konsequenzen beraten. Nach Auffassung des Ausschusses erfordert die historisch niedrige Wahlbeteiligung bei der Bürgerschaftswahl in Höhe von 50,2 % eine umfassende Erörterung und die Entwicklung von Gegenstrategien. Insbesondere darf sich eine repräsentative Demokratie nicht mit der deutlich gewordenen sozialen Selektivität der Wahlbeteiligung abfinden: Je prekärer die soziale Lage eines Ortsteils ist, desto weniger Menschen gehen dort wählen. Aber auch in Ortsteilen mit vergleichsweise hoher Wahlbeteiligung wird die numerische Legitimationsbasis des repräsentativen Systems deutlich schmaler. Es stellt sich die Frage, ob für die Wahlteilnahme faktische oder empfundene Barrieren nicht auch durch wahlorganisatorische Maßnahmen deutlich gesenkt werden können.

Am 10. Mai 2015 wurde zum zweiten Mal mit verändertem Wahlrecht in der Freien Hansestadt Bremen gewählt. Zum zweiten Mal konnten die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger fünf Stimmen auf Kandidaten oder Listen ihrer Wahl verteilen oder diese bündeln. Bereits nach der Wahl 2011 konnten Effekte beobachtet werden, die Zweifel an dem praktizierten System der personenorientierten Verhältniswahl wecken.

Die eigenen Personenstimmen konnten dazu führen, dass durch das sogenannte negative Stimmengewicht der Einzug in die Bürgerschaft schlussendlich nicht gelang. Das ist nicht im Sinne einer auf demokratischen Grundlagen ruhenden Wahl und ist daher auch verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen. Außerdem macht dieser Effekt es für die Wählerin und den Wähler nicht möglich, klar abzusehen, was die eigene Stimme bewirkt.

Demokratische Vertretungen sollen die Bevölkerung repräsentieren. Im Regelfall versuchen Parteien und Wählervereinigungen durch formelle oder informelle Regelungen ein repräsentatives Wahlangebot in Bezug auf Geschlecht, Alter, unterschiedlicher Berufe und Wohnregionen aufzustellen. Festzustellen war bei den beiden letzten Bürgerschaftswahlen, dass der Anteil von Frauen und jüngeren Abgeordneten in der Bürgerschaft deutlich abgenommen hat.

In der Bürgerschaft sind seit mehreren Wahlperioden regelmäßig und zunehmend Parteien und Wählervereinigungen vertreten, die in nur einem der beiden Wahlbereiche Bremerhaven und Bremen die 5-%-Hürde überwinden konnten. Die betroffenen Abgeordneten können nicht als Mitglieder von Fraktionen an der parlamentarischen Arbeit teilhaben, sondern nur mit den eingeschränkten Möglichkeiten von Gruppen oder Einzelabgeordneten. Zudem fließt nur ein Teil der landesweit auf diese Parteien und Wählervereinigungen entfallenen Stimmen in die Sitzverteilung ein, sodass sich die Stimmenverteilung auf Landesebene in der Sitzverteilung in der Bürgerschaft (Landtag) nicht immer korrekt widerspiegelt.

Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 5. November 2004 verpflichtet den Gesetzgeber, die Mandatsaufteilung zwischen den beiden Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven fortlaufend zu prüfen. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung würde der Wahlbereich Bremerhaven zur nächsten Bürgerschaftswahl vo-

raussichtlich einen Sitz an den Wahlbereich Bremen verlieren. Bei den Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven haben seit der Abschaffung der 5-%-Hürde mehrere Parteien und Wählervereinigungen mit Stimmenanteilen von nur 1,1 bis 1,5 % jeweils einen Sitz errungen. Dies erscheint unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit der Stimmen problematisch, da die Wählerinnen und Wähler dieser Wahlvorschlagsträger einen wesentlich höheren Erfolgswert erzielen konnten als die Wählerinnen und Wähler anderer Parteien. So konnten bei der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung im Jahr 2011 drei Wahlvorschlagsträger, auf die insgesamt 4,1 % der Stimmen entfielen, drei Sitze erringen, während eine andere Partei mit 4,6 % der Stimmen nur zwei Sitze erhielt. Bei der Wahl 2015 erhielten zwei Wahlvorschlagsträger mit zusammen nur 2,4 % der Stimmen zwei Sitze, während auf eine fast dreimal so starke Wählervereinigung mit 7,2 % der Stimmen drei Sitze entfielen und eine andere Partei mit 2,8 % der Stimmen nur einen einzigen Sitz erhielt.

Das Bremische Wahlgesetz enthält im Gegensatz zu den meisten anderen deutschen Landeswahlgesetzen bisher keine Mehrheitssicherungsklausel, die gewährleistet, dass eine Partei, die mehr als die Hälfte der Stimmen erhalten hat, auch mindestens die Hälfte der Sitze zugesprochen bekommt. Bei der Wahl zum Beirat Gröpelingen im Jahr 2003 führte dies dazu, dass die SPD mit einem Stimmenanteil von 51,2 % lediglich neun von 19 Sitzen im Beirat erhielt.

Die nächste Bürgerschaftswahl könnte die erste sein, die an einem gemeinsamen Wahltermin mit einer bundesweiten Wahl stattfindet, da auch das Europäische Parlament im Mai 2019 neu gewählt wird. Hieraus ergeben sich möglicherweise gesetzgeberische Änderungsbedarfe hinsichtlich der Wahlorganisation.

Hinsichtlich der Stimmenauszählung wurde zuletzt sowohl gegen ihre Dauer als auch gegen ihre Zuverlässigkeit Kritik geäußert. Eine demokratische Wahl lebt davon, dass ihr Ergebnis von der Bevölkerung als korrekt ermittelt akzeptiert wird. Die Auszählung hat dabei so sorgfältig und rasch wie möglich sowie mit vertretbarem Aufwand zu erfolgen.

In der Öffentlichkeit wurden Forderungen laut nach mehr Transparenz bei der Herkunft der Personenwahlkampfaufwendungen von Kandidatinnen und Kandidaten. Anders als für Parteien gibt es für die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten bisher keine gesetzliche Rechenschaftspflicht über Herkunft und Verwendung der ihnen zugeflossenen Mittel.

Im Rahmen der mündlichen Verhandlung über eine Beschwerde gegen eine Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts in Bezug auf die Wahl zur 19. Bremischen Bürgerschaft hat der Staatsgerichtshof moniert, dass § 39 des Bremischen Wahlgesetzes, der die Beschwerde gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts regelt, fragmentarisch sei. Er hat angeregt, im Rahmen einer Änderung des Bremischen Wahlgesetzes Regelungen über die Beschwerdebefugnis und die Frist zur Begründung der Beschwerde zu treffen.

Die Stadtverordnetenversammlung fungiert gemäß § 47 Absatz 1 des Bremischen Wahlgesetzes bei Einsprüchen gegen die Wahl als Wahlprüfungsgericht. Dabei ist es ausdrücklich vorgesehen, dass Stadtverordnete über die Zulässigkeit ihrer eigene Wahl urteilen können. Bei den letzten Wahlen hatte daher der Einspruch und die Entscheidung über eine juristische Frage eine politische Dimension bekommen, die der Frage nicht angemessen ist. Daher soll geprüft werden, ob auch für die Stadtverordnetenversammlung ein Wahlprüfungsgericht nach Vorbild dessen der Bremischen Bürgerschaft eingerichtet werden kann.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich nach Auffassung der Mitglieder des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses Änderungsbedarf beim Bremischen Wahlrecht. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, in einem nichtständigen Ausschuss die Änderungsnotwendigkeiten im Einzelnen zu prüfen und zu beraten sowie einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Wahlgesetzes vorzubereiten.

## **II. Antrag**

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Die Bürgerschaft (Landtag) setzt einen nichtständigen Ausschuss „Erhöhung der Wahlbeteiligung und Weiterentwicklung des Wahlrechts“ ein. Gegenstand der Beratungen im Ausschuss sollen sein,

- Analyse der Gründe für Wahlenthaltung bei den Landtagswahlen von 2007 bis 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 Bremisches Wahlgesetz (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 sogenannten negativen Stimmengewicht entgegengewirkt werden könnte und soweit für hilfreich erachtet, entsprechende Veränderungen des § 7 Abs. 6 (BremWahlG) 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 Land entspricht;
4. die Änderung des Sitzverteilungsverfahrens 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 gegebenenfalls 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 Zweck 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 Wahlprüfungsgerichts für die Stadtverordnetenversammlung nach Vorbild des Wahlprüfungsgerichts zur Bremischen Bürgerschaft zu prüfen und eine entsprechende gesetzliche Regelung vorzuschlagen.

Der Ausschuss besteht aus neun Mitgliedern und neun stellvertretenden Mitgliedern.

Christian Weber  
(Präsident)