

Bericht des nichtständigen Ausschusses „Überprüfung einer Wahlrechtsnovellierung im Land Bremen“

Die Bürgerschaft (Landtag) hat mit Beschluss vom 4. Dezember 2004 einen nichtständigen Ausschuss „Überprüfung einer Wahlrechtsnovellierung im Land Bremen“ eingesetzt.

Der Ausschuss legt hiermit seinen Bericht vor und bittet die Angelegenheit dringlich zu behandeln.

**Dr. Catrin Hannken
Vorsitzende**

Inhaltsverzeichnis:

A. Bericht.....	2
I. Auftrag und Arbeit des Ausschusses.....	2
II. Stellungnahmen des Senats.....	5
III. Auswirkungen des Wahlrechts auf das Wählerverhalten	10
1) Erfahrungen anderer Bundesländer - Wahlsysteme auf Landesebene	11
2) Erfahrungen anderer Bundesländer - Wahlsysteme auf kommunaler Ebene	13
IV. Bewertung des Gesetzentwurfs von „Mehr Demokratie e.V.“	16
1) Zulässigkeit einer Wahl in Wahlkreisen.....	16
a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Einteilung der Wahlbereiche in Wahlkreise	16
b) Weitere landesverfassungsrechtliche Probleme bei der Einrichtung von Wahlkreisen	17
a.a. Wahlrecht mit Überhangmandaten	18
b.b. Fünfprozentklausel	20
c.c. Vereinbarkeit der Wahl in Wahlkreisen mit dem Kommunalwahlrecht für EU-Bürger.....	21
c) Bewertung durch den Ausschuss	23
2) Mehrstimmenwahlrecht mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens.....	27
a) Rechtliche Bewertung eines Landtagswahlrechts mit der Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren.....	28
b) Bewertung durch den Ausschuss	31
V. Wahl zur Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven und den Beiräten.....	37
VI. Ergebnis.....	37
B. Antrag	39

A. Bericht

I. Auftrag und Arbeit des Ausschusses

Der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ hat im Herbst 2004 einen Gesetzentwurf zur Änderung des bremischen Wahlrechts vorgelegt, der sich im Wesentlichen an dem Hamburger Wahlrecht orientiert, welches im Juni 2004 durch Volksentscheid neu gefasst wurde. Der Vorschlag von Mehr Demokratie e.V. sieht vor, dass in den beiden Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven Mehrmandatswahlkreise mit vier bis sieben Sitzen eingeführt werden, in denen jeweils die Hälfte der im Wahlbereich zu wählenden Abgeordneten über Wahlkreislisten von Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerbungen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl ohne Fünfprozentklausel gewählt werden. Die übrigen Abgeordneten sollen über so genannte Stadtlisten (Parallele zu den bisherigen Wahlbereichslisten) nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit Fünfprozentklausel gewählt werden. Von der für jede Stadtliste errungenen Sitzzahl soll die Zahl der gewonnenen Wahlkreissitze abgezogen werden (Anrechnungsprinzip). Außerdem ist beabsichtigt, die bisher „starren“ Wahlbereichslisten mit Einstimmensystem durch „offene“ Wahlkreis- und Stadtlisten mit jeweils bis zu fünf Stimmen zu ersetzen, die kumuliert und panaschiert werden können.

Auf Grund eines gemeinsamen Antrags der Fraktionen der SPD, der CDU und Bündnis 90/Die Grünen sowie des Abgeordneten Willy Wedler (FDP) (Drs. 16/479) setzte die Bremische Bürgerschaft (Landtag) in ihrer Sitzung am 9. Dezember 2004 einen nichtständigen Ausschuss zum Thema „Überprüfung einer Wahlrechtsnovellierung im Land Bremen“ ein.

Nach dem Einsetzungsbeschluss vom 4. Dezember 2004 (Beschluss Prot. Nr. 16/464) hat der Ausschuss die Aufgabe, Möglichkeiten der Novellierung des Wahlgesetzes für das Land Bremen im Hinblick auf eine Stärkung der Rechte für Wählerinnen und Wähler bei Wahlen zu prüfen und darzustellen.

„Dabei sollen insbesondere folgende Fragestellungen diskutiert und beantwortet werden:

1. Welche Auswirkungen hätte eine Wahlrechtsnovellierung - unter Einbeziehung des Gesetzentwurfes der Initiative „Mehr Demokratie e. V.“ - auf die bestehende verfassungsrechtliche Ordnung sowie die Staatsorganisation des Landes Bremen?
2. Wie könnte das derzeit geltende Wahlrecht für Unionsbürger in diese Novellierung einbezogen werden?
3. Inwieweit könnten Elemente, wie zum Beispiel Kumulieren, Panaschieren, offene Listen oder Wahlkreislisten bei den Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft zur Anwendung kommen und welche Auswirkungen ergeben sich daraus?
4. Inwieweit könnten vergleichbare Regelungen auf die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven und auf die Beiratswahlen in der Stadt Bremen übertragen werden?

Bei der Beantwortung dieser Fragestellungen soll der Ausschuss insbesondere Stellungnahmen der zuständigen Fachressorts einholen, unabhängigen Expertenrat in Anspruch nehmen und Erfahrungen aus anderen Bundesländern einbeziehen.“

Die Bürgerschaft (Landtag) wählte folgende Abgeordnete als Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des nichtständigen Ausschusses „Überprüfung einer Wahlrechtsnovellierung im Land Bremen“:

Mitglieder:

Peters-Rehwinkel, Insa (SPD)

Tschöpe, Björn (SPD)

Stellvertretende Mitglieder:

Grotheer, Wolfgang (SPD)

Kleen, Hermann (SPD)

Schildt, Frank (SPD)

Dr. Hannken, Catrin (CDU)	Pflugradt, Helmut (CDU)
Strohmann, Heiko (CDU)	Ravens, Bernd (CDU)
Dr. Güldner, Matthias (Bündnis 90/ Die Grünen)	Köhler, Jan (Bündnis 90/ Die Grünen)
Wedler, Willy (FDP)	

In seiner konstituierenden Sitzung am 13. Januar 2005 wählte der Ausschuss die Abgeordnete Dr. Catrin Hannken zur Vorsitzenden sowie den Abgeordneten Björn Tschöpe zum stellvertretenden Vorsitzenden. Außerdem verabschiedete der Ausschuss eine Verfahrensordnung. Darin ist insbesondere geregelt, dass der Senator für Justiz und Verfassung, der Senator für Inneres und Sport und der Landeswahlleiter ständige Gäste des Ausschusses sind. Überdies hat der Ausschuss beschlossen, zu allen Sitzungen Vertreter/innen der Stadt Bremerhaven einzuladen.

Der nichtständige Ausschuss „Überprüfung einer Wahlrechtsnovellierung im Land Bremen“ hielt in der Zeit vom 13. Januar 2005 bis zum 29. November 2005 insgesamt elf nichtöffentliche Sitzungen und zwei öffentliche Anhörungen ab. In den nichtöffentlichen Sitzungen wurden unter anderem die vom Senat angeforderten Stellungnahmen zu dem Entwurf des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ zur Änderung des bremischen Wahlrechts, eine mögliche Wahlkreiseinteilung und mögliche Veränderungen des Wählerverhaltens durch ein geändertes Wahlrecht diskutiert. Dem Ausschuss wurde zudem von dem Geschäftsführer des Instituts für interkulturelle und internationale Studien der Universität Bremen, Dr. Lothar Probst, ein Konzept einer nicht repräsentativen Umfrage zur Wahlrechtsreform vorgestellt. Die Teilergebnisse einer ersten Befragung lagen dem Ausschuss im September 2005 vor.

Am 10. März 2005 beschloss der Ausschuss einstimmig, zwei Gutachten in Auftrag zu geben, die über die rechtlichen Möglichkeiten einer generellen Novellierung des Bremischen Wahlgesetzes unter Beibehaltung des derzeit geltenden verfassungsrechtlichen Rahmens Auskunft geben sollten. Der Abgeordnete Wedler (FDP) hatte zuvor angeregt, den Gutachtauftrag weiter zu fassen und auch

konkrete Heilungsvorschläge bei Kollisionen von Gesetzentwurf und Landesverfassung mit auf zu nehmen. Dies wurde jedoch von den Vertretern der Fraktionen der SPD, der CDU und von Bündnis 90/Die Grünen abgelehnt. Geprüft werden sollte von den Gutachtern insbesondere, ob die Einrichtung von Wahlkreisen sowie das Einführen von Kumulieren und Panaschieren mit der derzeitigen bremischen Verfassungslage in Einklang zu bringen ist sowie die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Veränderungen mit den europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Kommunalwahlrecht von EU-Bürgern. Hierzu sollte der Gesetzentwurf der Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ gutachterlich bewertet werden. Der Gutachtenauftrag ist als **Anlage 1** beigefügt.

Der Ausschuss entschied einstimmig, dass mit der Gutachtenerstellung Professor Günter Pottschmidt und Professor Dr. Andreas Fisahn beauftragt werden. In einer öffentlichen Sitzung des Ausschusses „Wahlrechtsreform“ am 31. August 2005 erläuterten die Sachverständigen ihre Gutachten. Auf den Inhalt der Gutachten wird im Rahmen der rechtlichen Ausführungen zu den Möglichkeiten einer Wahlrechtsreform näher eingegangen.

II. Stellungnahmen des Senats

Mit Schreiben vom 13. Januar 2005 bat der Ausschuss „Wahlrechtsreform“ den Senator für Justiz und Verfassung, den Senator für Inneres und Sport sowie den Landeswahlleiter zu dem Gesetzentwurf des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ zur Änderung des bremischen Wahlrechts Stellung zu nehmen.

Der Senator für Justiz und Verfassung führte in seiner als **Anlage 2** beigefügten Stellungnahme aus, er habe erhebliche Zweifel, ob der Vorschlag den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an ein Landtagswahlrecht zu stellen sind, gerecht werde, weil die Wahl im Wesentlichen wie eine Kommunalwahl gestaltet werden solle. Die Aufgaben eines Landtages seien jedoch nicht identisch mit den Aufgaben einer Gemeindevertretung. Das Landtagswahlrecht müsse ein Landesparlament schaffen, das ein Bild der bei den Wahlberechtigten vorhandenen

politischen Meinungen widerspiegeln und hinreichend funktionsfähig sei. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Landtage werde von der Rechtsprechung als besonderer rechtfertigender Grund für die Durchbrechung der Wahlgleichheit mit Sperrklauseln anerkannt.

Die in den Landtag gewählten Abgeordneten seien ausdrücklich keine Gemeindevertreter. Ihre Aufgabe sei es nicht, Lokalinteressen im Landesparlament zu vertreten. Der Wille des Landesvolkes bilde sich nicht als die Summe des Willens von Lokalvertretern. Daran ändere sich auch nichts, weil die Stadtbürgerschaft aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern bestehe. Denn dadurch würden Landtagsabgeordnete zugleich zu Mitgliedern einer Kommunalvertretung erklärt, nicht jedoch umgekehrt, stadtbremisch gewählte Kommunalvertreter zu Landtagsabgeordneten gemacht.

Für die Bewertung des Vorschlags von „Mehr Demokratie e. V.“ stelle die Mehrheitsfähigkeit ein zentrales Problem dar. Durch das Kumulieren und Panaschieren und die Bildung von Mehrpersonenwahlkreisen, in denen die Fünfprozentssperrklausel nicht gelten solle, werde letztlich bewirkt, dass der Landtag aus einer Vielheit von Vertretern von Parteien, Wählervereinigungen oder Einzelkandidaten bestehe. Durch diese Zersplitterung werde die Mehrheitsfähigkeit des Parlaments nicht gefördert. Das sei auf kommunaler Ebene wegen der andersartigen Aufgabenstellung der Vertretungskörperschaften nicht so erheblich.

Der Vorschlag von „Mehr Demokratie e. V.“ lege den Schwerpunkt auf die Bildung von Mehrpersonenwahlkreisen. Er strebe an, dass im Wahlkreis bekannte und dort verankerte Bewerber in den Landtag einziehen. Hier bestehe die Gefahr, dass sie nicht die Interessen des Landes vertreten, sondern enge, lokalbezogene Interessen. Auch wenn ein so gewählter Abgeordneter der Form nach den Status eines Landtagsabgeordneten erlange, sei er doch der Sache nach Gemeindevertreter. Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung, so wie es die Landesverfassung vorschreibe, sei er nicht. Auf der staatlichen Ebene des Landes habe jedoch die Repräsentanz von Gemeindeinteressen nichts zu suchen. Ebenso wie die

Volksvertretung nicht den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung zu bestimmen habe.

Insgesamt gesehen hält der Senator für Justiz und Verfassung das geltende bremische Landtagswahlrecht aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht für reformbedürftig. Er vertritt die Auffassung, wenn man Änderungen herbeiführen wolle, müsse man die besondere bremische Staatsstruktur beachten. Ein besonderes Problem stelle dabei auch das Unionsbürgerwahlrecht dar, für das man zurzeit eine den bremischen Besonderheiten entsprechende gangbare Lösung gefunden habe. Näher geprüft werden könne die Einführung von Kumulieren und Panaschieren mit dem Ziel, das starre Listenwahlrecht aufzulockern und den Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft zu stärken. Ob dieses bislang nur im Kommunalwahlrecht bekannte Instrument insbesondere unter dem Aspekt der Mehrheitsfähigkeit geeignet sei und von den Wählerinnen und Wählern hinreichend einfach zu handhaben sei werde näher zu prüfen sein.

Mit Datum vom 10. Februar 2005 hat der Senator für Inneres und Sport (**Anlage 3**) zu dem Vorschlag des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ Stellung genommen. Seiner Ansicht nach werde durch die beabsichtigte Einführung von Elementen, die bislang nur auf kommunaler Ebene praktiziert worden seien, die Klarheit des Wahlverfahrens und die Möglichkeit handlungsfähige Parlamente und Regierungen hervorzubringen, nicht befördert. Das vorgeschlagene komplizierte Wahlverfahren berge die Gefahr, die bereits jetzt festzustellende allgemeine Wahlmüdigkeit zu verstärken.

Bei der Einführung von Wahlkreisen erscheine ihm problematisch, ob wegen der in Bremen vorhandenen kleinteiligen Strukturen die Wahlkreise so begrenzt werden könnten, dass sie unter Wahrung der örtlichen Verhältnisse ein zusammenhängendes Ganzes bildeten, wie der Entwurf selbst fordere. Die mit dem Entwurf von „Mehr Demokratie e. V.“ vorgeschlagenen Wahlkreise in den beiden Wahlbereichen widersprächen dem Gebot der Gleichmäßigkeit. Es sei nicht nachvollziehbar, warum Bremerhaven in zwei Wahlkreise mit je vier Sitzen und Bremen im Vergleich dazu in sechs Wahlkreise mit fünf bis sieben Sitzen eingeteilt

werde. Außerdem dürfe für die Begrenzung der Größenunterschiede zwischen den Wahlkreisen nicht auf den Durchschnitt im jeweiligen Wahlbereich abgestellt werden. Maßgeblich sei vielmehr der landesweite Durchschnitt.

Der Entwurf sehe bei der Wahl nach Stadtlisten eine Fünfprozenthürde vor. Bei der Verhältniswahl nach Wahlkreislisten verzichte er auf die Sperrklausel. Dieses Wahlsystem sei mit der von der Landesverfassung für ein Verhältniswahlsystem vorgegebenen allgemeinen Anwendung der Fünfprozentsperrklausel nicht zu vereinbaren. Außerdem enthalte der Entwurf keine Regelung zur Verhinderung eines doppelten Stimmerfolges in dem Fall, wenn erfolgreiche Wahlkreisbewerber als Einzelbewerber oder über eine Partei oder Wählervereinigung gewählt würden, für die keine Stadtliste zugelassen oder deren Stadtliste aufgrund der Fünfprozentklausel nicht zu berücksichtigen sei (§ 7 a Abs. 2 des Entwurfs). In diesen Fällen könne durch das Splitten von Wahlkreis- und Stadtstimmen dann ein doppelter Stimmerfolg erzielt werden, wenn die für Stadtlisten abgegebenen Stadtstimmen diesen zu Sitzen verhelfen würden, obwohl die Wahlkreisstimme der Wähler schon zur Zuteilung eines Wahlkreissitzes geführt habe, der nicht im Wege des Verhältnisausgleichs verrechnet werden könne. Die Nichtberücksichtigung der Stadtstimmen von Wählern, die ihre Wahlkreisstimmen einer im Wahlkreis erfolgreichen Partei gegeben haben, wäre eigentlich notwendige Folge des Anrechnungsprinzips nach § 7 a Abs. 5 S. 1 des Entwurfs.

Die Umstellung der bisher geschlossenen Listenvorschläge auf so genannte offene Stadt- und Wahlkreislisten mache die Nennung aller Kandidaten auf den Stimmzetteln erforderlich. Infolge dessen müssten künftig auf den entsprechenden Stimmzetteln zur Bürgerschaftswahl im Wahlbereich Bremen auch Unionsbürgerkandidaten aufgeführt werden. Diese Bewerber wären auf den Stimmzetteln zum Zwecke der notwendigen Information der Wählerinnen und Wähler ausdrücklich als Unionsbürger zu kennzeichnen, die nur für die Stadtbürgerschaft kandidieren. Hier stelle sich die Frage, wie die Stimmabgabe von deutschen Wählern auf solche Unionsbürgerkandidaten unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu bewerten seien. Insbesondere die vom Entwurf vorgeschlagene Umbuchung der Personenwahl für

einen nichtdeutschen EU-Kandidaten als eine Wahl für die Liste für die Wahl der Bürgerschaft (Landtag) begegne verfassungsrechtlichen Bedenken. Mit der Zurechnung von Stimmen würde die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) in unzulässiger Weise durch die nur zur Stadtbürgerschaft passiv wahlberechtigten Unionsbürger beeinflusst. Wenn ein deutscher Wahlberechtigter einen nichtdeutschen EU-Bürger als Einzelbewerber wähle, entfalle die Möglichkeit der Zurechnung als weitere Listenstimme. Damit enthielte dieser Wahlakt Elemente einer bislang unbekanntenen eigenständigen Kommunalwahl zur Stadtbürgerschaft. Im Übrigen sei fraglich, ob die deutschen Wähler die Konsequenzen überblicken könnten, wenn sie nur nichtdeutsche EU-Bürger wählen würden.

Der Landeswahlleiter verweist in seiner Stellungnahme (**Anlage 4**) darauf, dass durch die nach dem Entwurf von „Mehr Demokratie e. V.“ zugelassenen Überhangmandate die Mitgliederzahl der Bürgerschaft ansteigen könne. Die mit dem Entwurf vorgelegte Wahlkreiseinteilung entspreche nicht den rechtlichen Anforderungen. Hier bestehe auf jeden Fall Nachbesserungsbedarf.

Problematisch sei auch, dass der vorgelegte Entwurf Elemente von Kommunalwahlen enthalte. Bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft handele es sich aber in erster Linie um eine Landtagswahl, die das Ziel verfolge, regierungsfähige Mehrheiten für das Land zu schaffen.

Bei Kommunalwahlen in anderen Bundesländern sei festgestellt worden, dass ein wachsender Teil der Wählerinnen und Wähler Probleme habe mit der Handhabung des Wahlsystems, das ein Kumulieren und Panaschieren vorsehe. Beispielsweise sei in Baden-Württemberg die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen unterdurchschnittlich. In Hessen sei sie bei der Umstellung des Wahlrechts vor allem in den Großstädten geradezu eingebrochen, insbesondere in sozial benachteiligten Gebieten. Dadurch könne der Grundsatz der Gleichheit der Wahl durchaus berührt werden. Ein Anstieg der Wahlbeteiligung durch Kumulieren und Panaschieren sei nirgendwo in relevanter Größenordnung feststellbar gewesen. Hinzu komme, dass nach den Erfahrungen bei Kommunalwahlen Kumulieren und Panaschieren in erster Linie in kleineren Städten und Gemeinden als Möglichkeit wahrgenommen werde. In

Großstädten sei der Anteil signifikant kleiner. Zu berücksichtigen sei auch, dass jede Multiplizierung der Wählerstimmen den Arbeitsanfall in den Wahlämtern während der Wahlergebnisermittlung erheblich erhöhe.

Ungültige Stimmabgaben, die durch die Komplizierung des Wahlsystems offensichtlich gefördert würden, müssten durch vielfältige Heilungsmöglichkeiten, soweit möglich, korrigiert werden. Nach Erfahrungen in anderen Bundesländern bei Kommunalwahlen mit einem Mehrstimmenwahlrecht liege die Zahl der ungültigen Stimmen deutlich über der anderer einfacherer Wahlsysteme.

III. Auswirkungen des Wahlrechts auf das Wählerverhalten

Zu Beginn seiner Arbeit ist der Ausschuss der Frage nachgegangen, ob sich durch Änderungen des bisherigen Wahlrechts mehr Transparenz und Demokratie für die Bürger erreichen lassen. Im Mittelpunkt stand hierbei die Frage, ob Bürgerinnen und Bürger sich durch ein anderes Wahlrecht stärker an der politischen Meinungsbildung beteiligen können und dementsprechend hierdurch auch die Wahlbeteiligung erhöht werden kann. Erörtert wurde ebenfalls, inwieweit die Bürgerinnen und Bürger von den ihnen gegebenen Wahl- beziehungsweise Auswahlmöglichkeiten Gebrauch machen und welchen Einfluss sie tatsächlich auf die personelle Zusammensetzung des Parlamentes haben. Ferner wurde diskutiert, ob ein neues Wahlrecht, das mehr Partizipationsmöglichkeiten vorsieht, zu einer stärkeren Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Politik führen kann.

Im Rahmen seiner ersten öffentlichen Anhörung am 8. April 2005 sowie in seiner Sitzung am 6. Juli 2005 hat sich der Ausschuss „Wahlrechtsreform“ mit den diesbezüglichen Erfahrungen in anderen Bundesländern und Kommunen beschäftigt. Teilgenommen haben:

Herr Schmidt von Puskàs, Landeswahlleiter von Berlin,

Herr Kreuzholz als Vertreter der bayerischen Landeswahlleiterin,

Herr Dr. Danzer, stellvertretender Landeswahlleiter von Rheinland-Pfalz,

Herr Schulmeier, Leiter des Stadtamtes für Statistik der Stadt Frankfurt a.M.,

Herr Harfst, Leiter des Bereiches Statistik und Wahlen der Stadt Hannover
und

Herr Schwarz, Leiter des Statistischen Amtes der Stadt Stuttgart.

Außerdem nahmen Vertreter des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ an der öffentlichen Anhörung teil.

1) Erfahrungen anderer Bundesländer - Wahlsysteme auf Landesebene

Das Element des Kumulierens und Panaschierens findet mit Ausnahme der Freien und Hansestadt Hamburg bisher auf Landesebene in der Praxis keine Anwendung. Allerdings wurde dort noch nicht nach dem neuen, erst im Sommer 2004 durch Volkentscheid verabschiedeten Wahlrecht gewählt.

In der Mehrzahl der anderen Bundesländer erfolgen die Landtagswahlen nach den Grundsätzen der personalisierten Verhältniswahl. Der Ausschuss hat sich daher exemplarisch nur mit dem Landtagswahlrecht in Berlin und Bayern näher befasst.

In **Berlin** wird die Hälfte der Mandate im Wege einer Mehrheitswahl in Wahlkreisen, der Rest nach den Grundsätzen der Verhältniswahl ermittelt. Der Wähler hat somit zwei Stimmen, mit einer Stimme wählt er den Direktkandidaten, mit der anderen eine starre Liste der jeweiligen Partei/Wählerversammlung. Die Wahlkreise umfassen circa 30.000 Wählerinnen und Wähler. Nach der im Rahmen der Anhörung am 8. April 2005 vertretenen Auffassung des Landeswahlleiters von Berlin stellt der regionale Bezug eine Chance dar.¹ Eine Mehrheitsentscheidung mit lokaler Bezugsgröße sei richtig. Der regionale Bezug werde dadurch ausgeglichen, dass es einen Verhältnisausgleich beziehungsweise eine Anrechnung auf die Mandate gebe. Nur so hätten unabhängige Kandidaten eine Chance. Weiter führte der Landeswahlleiter von Berlin aus, nicht das Wahlrecht sei für die Wahlbeteiligung der wesentliche

¹ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 85

Faktor, sondern die Bedeutung, die die Wähler den Wahlen beimessen. Dementsprechend sei die höchste Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen feststellbar, während Europawahlen deutlich abfielen.²

Der **Bayerische Landtag** wird im Wege einer so genannten verbesserten Verhältniswahl (Art. 14 Bayerische Landesverfassung) gewählt.³ Das Land ist in sieben Wahlkreise gegliedert, die quasi eine selbstständige wahlrechtliche Einheit bilden, auf die eine gesetzlich festgelegte Zahl von Abgeordneten entfällt. Die Wahlkreise sind wiederum in insgesamt 92 Stimmkreise unterteilt. Pro Stimmkreis wird ein Direktmandat vergeben, die restlichen Landtagsmandate werden über die Wahlkreislisten verteilt. Die Wähler haben zwei Stimmen, eine für die Direktwahl und eine für die Wahlkreisliste. Erst- und Zweitstimme bilden die Grundlage für die Sitzverteilung auf die Wahlvorschläge im Wahlkreis. Bedingt dadurch gibt es in Bayern keine Überhangmandate.⁴ Die Wahlkreislisten sind so genannte offene Listen, das heißt die Wähler können die von ihnen bevorzugten Bewerberinnen und Bewerber direkt auswählen. Der Gesetzgeber hat sich bewusst gegen so genannte Kopfstimmen entschieden. Die Fünfprozentklausel gilt landesweit. Auch Direktbewerber mit einem persönlich höheren Stimmanteil erhalten keinen Sitz, wenn die Partei landesweit die Fünfprozentklausel nicht überschreitet. Bei der letzten Landtagswahl haben nur 1,2 % der Wählerinnen und Wähler mit der Zweitstimme die Liste gewählt. Die Wahlbeteiligung ist seit Mitte der 80er Jahre rückläufig. Der Anteil ungültiger Stimmen liegt bei durchschnittlich 1,3 %.⁵

Das Wahlrecht zum Bayerischen Landtag wurde seit Bestehen der Bundesrepublik kaum verändert. Insofern kann der Rückgang der Wahlbeteiligung nicht auf das Wahlrecht zurückgeführt werden, sondern hat andere Ursachen. Die Wähler haben zwar die Möglichkeit, auf den Wahlkreislisten einen bestimmten Kandidaten zu wählen. Verschiebungen bei den Listenplätzen, die mandatsrelevant sind, ergeben sich hieraus jedoch kaum. Diese entstehen nur durch die Wahl der Direktkandidaten.

² Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 82

³ Protokoll der Sitzung am 6. Juli 2005, S. 201

⁴ Protokoll der Sitzung am 6. Juli 2005, S. 203

⁵ Protokoll der Sitzung am 6. Juli 2005, S. 203

2) Erfahrungen anderer Bundesländer - Wahlsysteme auf kommunaler Ebene

Die Gemeinde- und Landkreisvertretungen in den **südlichen Bundesländern** werden im Wege einer personalisierten Verhältniswahl gewählt. Der Ausschuss hat hierzu Vertreter der Städte Stuttgart und Frankfurt a.M. sowie den stellvertretenden Landeswahlleiter aus Rheinland-Pfalz angehört. In allen drei Bundesländern haben die Wähler auf kommunaler Ebene die Möglichkeit zu kumulieren und panaschieren. Die Anzahl der Stimmen entspricht der der zu vergebenden Sitze, wobei bis zu drei Stimmen für einen Bewerber zulässig sind. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, seine Stimmen insgesamt einer Liste zu geben (so genannte Kopfstimme). Bei der Stimmenauszählung werden zunächst die Stimmen aller Bewerber einer Liste addiert. Dann werden nach dem Prinzip der Verhältniswahl die Sitze auf die Listen verteilt, wobei es unterschiedliche Zählverfahren gibt. Die Verteilung der einzelnen Mandate innerhalb der Listen erfolgt nach der höchsten Stimmenzahl. Alle Bewerber sind daher mit Namen, Anschrift und Beruf auf dem Stimmzettel aufzuführen. Aufgrund der Größe der Stimmzettel werden diese zum Beispiel in Baden-Württemberg ein bis zwei Wochen vor der Wahl den Wahlberechtigten im Original zugestellt, so dass die Wähler die Möglichkeit haben, bereits zuhause den Wahlzettel in Ruhe auszufüllen.⁶ In Rheinland-Pfalz gibt es die Besonderheit der Vorkumulierung durch die Wahlvorschlagsträger. Danach können Personen bis zu dreimal auf der jeweiligen Liste benannt werden.

In **Niedersachsen** gilt für die Wahl der kommunalen Vertretungen ein Dreistimmenwahlrecht mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens. Die Wähler haben drei Stimmen, die sie auf die Liste und/oder Personen verteilen können. Im Rahmen der Stimmenauszählung werden zunächst alle Stimmen für eine Liste und alle Personen zusammengezählt. Danach werden die Sitze auf die einzelnen Wahlbereiche verteilt. Nach dem Verfahren d'Hondt wird ermittelt, wie viele Sitze auf die Listen- und wie viele auf die Personenwahl entfallen. Die Bewerber

⁶ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 89.

der Personenwahlliste werden gewählt nach der Höchstzahl der Stimmen. Die Listensitze werden entsprechend der Listenverteilung ermittelt.⁷

Hinsichtlich der Anzahl ungültiger Stimmen gibt es in den genannten Bundesländern unterschiedliche Erfahrungen. Während der Vertreter aus Baden-Württemberg hierzu ausführte, dass die Ungültigkeitsquote nur unerheblich über der von Landtags- oder Bundestagswahlen liege,⁸ verwies der Vertreter aus Frankfurt a.M. auf eine erstaunlich hohe Quote an ungültigen Stimmen. So lag die Ungültigkeitsquote in Baden-Württemberg bei 3 bis 4 %⁹, in Rheinland-Pfalz bei durchschnittlich 3,5 %.¹⁰ Bei der letzten Kommunalwahl in Frankfurt betrug sie fast 5 %.¹¹ Überwiegend wurde jedoch die Auffassung vertreten, dass der Anteil der ungültigen Stimmen nicht im Zusammenhang mit dem Wahlsystem beziehungsweise dessen Kompliziertheit gesehen werden könne.¹² Dies hängt sicher auch damit zusammen, dass die Kommunalwahlgesetze umfangreiche Auslegungs- und Heilungsmöglichkeiten vorsehen.

Alle Referenten verwiesen darauf, dass die Frage, inwieweit die Wähler von der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens Gebrauch machen, mit der Größe der jeweiligen Gemeinde oder des Kreises zusammenhänge. Je kleiner die Gemeinde sei, desto mehr werde der Stimmzettel verändert.¹³ In vergleichbaren Großstädten wie Stuttgart und Frankfurt a.M. lag bei der letzten Kommunalwahl die Veränderungsquote bei über 50 % bzw. in Frankfurt bei 40 %.¹⁴ Auf ca. 60 % der Stimmzettel der Stadt Hannover wurde unverändert die Liste gewählt, nur 40 % erfolgten über eine Personenwahl.¹⁵ Durch Kumulieren und Panaschieren kann es daher zwar zu erheblichen Sprüngen von Kandidaten auf den Listen kommen. Gleiches gilt für die Feststellungen zum Kommunalwahlrecht in den südlichen Bundesländern. Auch hier werden die von den Parteien aufgestellten Listen in ihrer

⁷ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 116 - 118

⁸ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 91

⁹ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 91

¹⁰ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 110

¹¹ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 100

¹² Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 91, S. 114, S. 101

¹³ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 92, S. 115

¹⁴ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 92, S. 100

¹⁵ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 120

Reihenfolge verändert, mandatsrelevant sind diese jedoch in den seltensten Fällen.¹⁶ Gleiches gilt für die Feststellungen zum Kommunalwahlrecht in den südlichen Bundesländern.¹⁷

Weiter waren sich die Referenten darin einig, dass die großen Parteien durch die Möglichkeit des Panaschierens mehr Stimmen verlieren, als sie dazu gewinnen. Gewinner des Panaschierens sind die kleinen Parteien und Wählervereinigungen.¹⁸

Zur Frage, ob das Wahlrecht Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung hat, liegen dem Ausschuss keine Informationen aus Baden-Württemberg vor. Mit der Einführung des geänderten Wahlrechts in Hessen im Jahr 2001 war dort ein erheblicher Rückgang der Wahlbeteiligung zu verzeichnen.¹⁹ In Frankfurt beispielsweise betrug die Wahlbeteiligung 46 %. Das bedeutete gegenüber den vorangegangenen Kommunalwahlen einen Rückgang um 14 %.²⁰ Demgegenüber stieg die Wahlbeteiligung in Rheinland-Pfalz mit der Einführung des geänderten Kommunalwahlrechts im Jahr 1989 um ca. 1 % an. Seit den 90er Jahren ist die Wahlbeteiligung dort jedoch rückläufig.²¹

Die Referenten waren sich einig, dass die Wahlbeteiligung nicht vom Wahlrecht abhängig ist. Aus der Wahlbeteiligung lasse sich nicht schließen, ob das Wahlrecht angenommen werde. Vielmehr sei die Wertigkeit der Wahl in den Augen der Wählerinnen und Wähler maßgeblich für die Wahlbeteiligung.²² In Hessen habe man die Erfahrung gemacht, dass es bei der Einführung eines neuen komplexen und ungewohnten Wahlsystems sehr wichtig sei, die Öffentlichkeit vorab eingehend zu informieren. Dazu müssten die unterschiedlichsten Medien eingesetzt werden.²³

¹⁶ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 121

¹⁷ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 95, S.102 f.

¹⁸ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S.94 f., S. 102

¹⁹ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 73, S. 98

²⁰ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 98

²¹ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 114

²² Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 98, S. 114

²³ Protokoll der Anhörung am 8. April 2005, S. 104

IV. Bewertung des Gesetzentwurfs²⁴ von „Mehr Demokratie e.V.“

Der Ausschuss hat zur rechtlichen Bewertung des Gesetzentwurfs von „Mehr Demokratie e.V.“ zwei Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Ausgehend von der Vorentscheidung zum Gutachtauftrag vom 10. März 2005, eine Wahlrechtsnovellierung nur innerhalb des von der Landesverfassung vorgegebenen Rahmens vorzunehmen, orientierte sich die Bewertung des Gesetzentwurfs von „Mehr Demokratie e.V.“ am geltenden Landesverfassungsrecht .

1) Zulässigkeit einer Wahl in Wahlkreisen

Kernpunkt des Gesetzentwurfs des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ ist die Einteilung der bestehenden Wahlbereiche in Wahlkreise, in denen vier bis sieben Sitze zu vergeben sind (§ 5 a Entwurf). Die Verteilung der nach Wahlkreislisten zu vergebenden Sitze erfolgt entsprechend dem Verhältnis ihrer Stimmzahlen (§ 7 Abs. 2 Entwurf). Hat eine Partei oder Wählervereinigung in den Wahlkreisen eines Wahlbereichs mehr Sitze errungen, als ihr nach der verhältnismäßigen Aufteilung insgesamt zustehen, erhöht sich die gesetzliche Mitgliederzahl der Bürgerschaft (§ 7 Abs. 6 Entwurf).

a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Einteilung der Wahlbereiche in Wahlkreise

Die vom Ausschuss eingeholten verfassungsrechtlichen Gutachten haben sich eingehend mit der Fragestellung auseinandergesetzt, ob eine Einteilung der Wahlbereiche in Wahlkreise unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen zulässig ist.

Der Gutachter Prof. Pottschmidt verneint diese Frage.²⁵ Zur Begründung beruft er sich auf Art. 75 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen -

²⁴ Künftig Entwurf genannt

²⁵ Pottschmidt-Gutachten, S. 29 ff.

BremLV - wonach die Mitglieder der Bürgerschaft in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven gewählt werden. Damit habe der Landesverfassungsgeber eine Systementscheidung für eine Wahl nur in den Wahlbereichen getroffen.²⁶ Diese systemgestaltende Festlegung der für die Wahl maßgebenden Gebietsteile habe die bremische Landesverfassung gerade nicht für den (einfachen) Gesetzgeber offen gelassen. Da die Verfassung die Wahlbereiche als alleinige und ausschließliche Bezugsgröße festlege, verbiete sich die Einführung einer Wahl nach Wahlkreislisten.²⁷

Demgegenüber vertritt Prof. Dr. Fisahn die Auffassung, die Unterteilung in Wahlkreise sei landesverfassungsrechtlich möglich.²⁸ Zur Begründung führt er aus, die Einteilung des Landes Bremen in zwei Wahlbereiche in Art. 75 Abs. 1 BremLV ziele nach ihrem Sinn und Zweck darauf ab, die historisch gewachsene Eigenständigkeit Bremerhavens hervorzuheben. Das sei jedoch auch durch den Entwurf des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ gewährleistet, da es weiterhin zwei verschiedene Stadtlisten in Bremen und Bremerhaven gebe. Trotz der Untergliederung in die kleineren Einheiten der Wahlkreise existieren die Wahlbereiche fort und bleiben auch materiell bestehen. Durch die Einteilung in Wahlkreise werde die Existenz der Wahlbereiche auch nicht faktisch unterlaufen. Zwar sei mit der Unterteilung beabsichtigt, eine größere Identifikation der Wähler und der Kandidaten mit dem Wahlkreis herbeizuführen. Allerdings könne man davon ausgehen, dass die Identifikation als Bremer oder Bremerhavener durch die Schaffung von Wahlkreisen nicht verloren gehe.²⁹

b) Weitere landesverfassungsrechtliche Probleme bei der Einrichtung von Wahlkreisen

Neben der grundsätzlichen Frage, ob die Landesverfassung generell die Einteilung in Wahlkreise nicht zulässt, zeigen die Gutachten in ihren weiteren Ausführungen, dass der im Gesetzentwurf von „Mehr Demokratie e.V.“ vorgesehenen Verhältniswahl in

²⁶ Prof. Pottschmidt, Protokoll der Anhörung vom 31. August 2005, S. 224

²⁷ Pottschmidt-Gutachten, S. 31

²⁸ Prof. Dr. Andreas Fisahn, Gutachten zur „Überprüfung einer Wahlrechtsnovelle im Lande Bremen“ (künftig: Fisahn-Gutachten), S. 20 f.

²⁹ Fisahn-Gutachten, S. 21

Wahlkreisen weitere landesverfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Diese ergeben sich aus der Frage, ob die Landesverfassung Überhangmandate zulässt und aus der in Art. 75 Abs. 4 BremLV verfassungsrechtlich festgeschriebenen Fünfprozentklausel sowie dem Wahlrecht für Unionsbürger/innen.

a.a. Wahlrecht mit Überhangmandaten

Nach § 5 Abs. 1 Entwurf besteht die Bürgerschaft (Landtag) vorbehaltlich der sich aus dem Gesetzentwurf ergebenden Abweichungen aus 83 Mitgliedern. In § 7 a Abs. 6 Entwurf ist vorgesehen, dass sich die gesetzliche Mitgliederzahl der Bürgerschaft erhöht, wenn eine Partei oder Wählervereinigung in den Wahlkreisen eines Wahlbereichs mehr Sitze errungen hat, als ihr prozentual nach den abgegebenen Stimmen zustehen.

Die Zulassung von Überhangmandaten erscheint insoweit problematisch, als in Art. 75 Abs. 3 BremLV geregelt ist, dass die Zahl der Mitglieder der Bürgerschaft durch Gesetz festgelegt wird. Nach Auffassung von Prof. Pottschmidt spreche der eindeutige Wortlaut der Vorschrift bereits dafür, dass hiermit dem Gesetzgeber nicht die Befugnis eingeräumt werden soll, eine Methode zur wahlergebnisabhängigen Errechnung der Mitgliederzahl festzulegen, sondern ihm vielmehr die genaue zahlenmäßige Festlegung obliege.³⁰

Auch die Entstehungsgeschichte der jetzigen Fassung des Art. 75 Abs. 3 BremLV bestätige diese Auslegung.³¹ Bis zur Verfassungsnovelle 1994³² war die Zahl der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) unmittelbar in der Verfassung geregelt. Durch Gesetz konnte eine andere Zahl bestimmt werden. Diese anderweitige gesetzliche Festlegung sollte jedoch ebenfalls in Form einer bestimmten Zahl erfolgen. Dies zeige nach Auffassung von Prof. Pottschmidt bereits den Regelungszusammenhang mit der verfassungsrechtlich festgelegten Mitgliederzahl. Die verfassungsunmittelbare Festlegung sei lediglich mit dem Ziel

³⁰ Pottschmidt-Gutachten, S. 27

³¹ Pottschmidt-Gutachten, S. 28

³² Gesetz vom 7. November 1994, BremGBL., Seite 289

beseitigt worden, die Bürgerschaft ohne Orientierung an einem in der Verfassung vorgegebenen Zahlenwert verkleinern zu können, was mittlerweile auch geschehen ist. Anhaltspunkte dafür, dass sich der Sinn der Ermächtigung an den einfachen Wahlgesetzgeber durch die Verfassungsänderung geändert haben könnte, seien nicht ersichtlich.³³

Des Weiteren ist nach Auffassung von Prof. Pottschmidt das im Entwurf von „Mehr Demokratie e.V.“ enthaltene Überhang- und Ausgleichsystem nicht mit Art. 75 Abs. 3 BremLV vereinbar. Nach Art. 75 Abs. 1 BremLV erfolgt die Wahl in festgelegten Wahlbereichen. Die Parlamentssitze sind diesen verhältnismäßig zuzuordnen. Anders kann ein gleicher Erfolgswert der Stimmen aus Bremen und aus Bremerhaven nicht gewährleistet werden. Diese Quotierung muss der Bevölkerungsentwicklung angepasst werden und darf in den Wahlbereichen um höchstens fünf Prozent vom Landesdurchschnittswert abweichen.³⁴

Überhangmandate würden die Mandatszahl des jeweiligen Wahlbereichs verschieben. Ein Ausgleich zwischen den Wahlbereichen mit dem Ziel, die Erfolgswertungleichheit der Stimmen unter die Toleranzgrenze von 5 % abzusenken, komme nach den Darlegungen von Prof. Pottschmidt³⁵ nicht in Betracht. Dieser hätte nämlich zur Folge, dass die Mandatszahl der Partei mit Überhangmandaten zusätzlich auch im anderen Wahlbereich aufgestockt werden würde. Beispielsweise müssten Überhangmandate im Wahlbereich Bremerhaven im Verhältnis vier zu eins auf den Wahlbereich Bremen übertragen werden. Überhangmandate im Wahlbereich Bremen müssten im Verhältnis eins zu vier ausgeglichen werden. Ein solches System führe in den einzelnen Wahlperioden jeweils zu beträchtlich unterschiedlichen Mitgliederzahlen in der Bremischen Bürgerschaft.³⁶ Hinzu komme, dass bei einem Ausgleichsverhältnis von vier zu eins viele Stadtbürgerschaftsabgeordnete ihr Mandat nicht durch die Wahl im Wahlbereich Bremen erhalten würden. Die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft als kommunale Vertretungskörperschaft der Stadtgemeinde Bremen würde damit durch

³³ Pottschmidt-Gutachten, S. 29

³⁴ Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 5. November 2004, St 2/04, S. 21 des amtlichen Umdrucks

³⁵ Pottschmidt-Gutachten, S. 26 f.

³⁶ Pottschmidt-Gutachten, S. 27

das Wahlverhalten der Bürger und Bürgerinnen einer anderen Kommune, der Stadt Bremerhaven, bestimmt werden. Rechtlich ließe sich nach Auffassung von Prof. Pottschmidt ein solches Ergebnis unter Berücksichtigung des Art. 148 Abs. 1 S. 3 BremLV und des Demokratieprinzips nicht vertreten.³⁷

Demgegenüber beanstandet Prof. Dr. Fisahn die Regelung in § 7 Abs. 6 Entwurf verfassungsrechtlich nicht, da die Zahl der Überhangmandate realistisch betrachtet sehr gering sei und sich in dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rahmen halten würde.³⁸

b.b. Fünfprozentklausel

Übereinstimmend bewerten beide Gutachter die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung, die Fünfprozentklausel auf die Wahlen in Wahlkreisen nicht anzuwenden, für nicht vereinbar mit Art. 75 Abs. 4 BremLV. Vielmehr müsse die Partei oder Wählerinitiative, für die der Wahlkreisbewerber kandidiere, auch landesweit die Fünfprozenthürde überspringen, damit dieser ins Parlament einziehen kann. Die von der Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ bezweckte Stärkung kleiner Parteien und Wählervereinigungen sowie parteiloser Einzelkandidaten würde damit ins Leere gehen.

Nach Auffassung der Gutachter ist die Sperrklausel zwingend auch auf die vorgesehenen Mehrmandatswahlkreise anzuwenden. Es sei zwar richtig, dass die Anwendung der Fünfprozentklausel nur bei der Verhältniswahl gerechtfertigt sei, um eine übermäßige Zersplitterung des Parlaments zu verhindern und die Bildung einer stabilen Regierung zu ermöglichen,³⁹ sie bei einem Mehrheitswahlrecht jedoch schon aus der Natur der Sache nicht passe.⁴⁰ Die in dem Gesetzentwurf von „Mehr Demokratie e.V.“ vorgesehene Wahl in Mehrmandatswahlkreisen sei jedoch keine

³⁷ Pottschmidt-Gutachten, S. 29

³⁸ Fisahn-Gutachten, S. 45

³⁹ vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. September 1997, 2 BvR 193,197/79, BVerfGE 51, S. 222,236; Urteil vom 29. September 1990, 2 BvE 1,3,4/90 und 2BvR 1247/90, BVerfGE 82, S. 322,338; Urteil vom 10. April 1997, 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, S. 408, 419

⁴⁰ Prof. Pottschmidt, Protokoll der Anhörung vom 31. August 2005, S. 228

Mehrheitswahl, sondern eine Verhältniswahl.⁴¹ Dafür spreche sowohl die geplante Einführung von Mehrmandatswahlkreisen, als auch der Wortlaut des § 7 Abs. 2 Entwurf, wonach die Sitzverteilung in den Wahlkreisen aufgrund des Verfahrens Sainte Laguë/Schepers erfolgen soll. Darüber hinaus verstieße ein Gesetzentwurf, mit dem ein Mehrheitswahlrecht für das Land Bremen eingeführt werden soll, gegen Art. 75 Abs. 4 BremLV. Der bremische Verfassungsgeber hat sich mit der Festschreibung der Fünfprozentklausel klar für ein Wahlsystem ausgesprochen, das mit dieser Vorgabe vereinbar ist. Demnach schließe die bremische Landesverfassung die Einführung eines Mehrheitswahlrechts aus.⁴² Die Fünfprozentklausel ist daher auch für die Mehrmandatswahlkreise anwendbar.

c.c. Vereinbarkeit der Wahl in Wahlkreisen mit dem Kommunalwahlrecht für EU-Bürger

Ein weiteres Hindernis für die Einführung von Mehrmandatswahlkreisen entsteht nach Auffassung der Gutachter aus dem auf die Stadtbürgerschaft beschränkten aktiven und passiven Wahlrecht der nichtdeutschen EU-Bürger. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG in Verbindung mit Art. 19 EG-Vertrag ist Unionsbürgern das Wahlrecht zu den kommunalen Vertretungskörperschaften gewährleistet. Eine Beteiligung an der Landtagswahl ist hingegen verfassungsrechtlich unzulässig. Um einerseits die bisherige staats- und kommunalverfassungsrechtliche Struktur Bremens mit der Realunion zwischen dem im Wahlbereich Bremen gewählten Teil der Bürgerschaft (Landtag) und der Stadtbürgerschaft beizubehalten und andererseits den ausländischen Unionsbürgern die Teilhabe an der Kommunalwahl zu ermöglichen, wurde in Bremen eine schon jetzt sehr spezifische wahlrechtliche Lösung gefunden. Eine Wahl zur Stadtbürgerschaft findet weiterhin nicht statt, sondern es findet lediglich eine Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) statt, bei der im Wege der Verhältniswahl nach Vorschlagslisten gewählt wird, in die auch nichtdeutsche EU-Bürger aufgenommen werden können. Diese sind jedoch nur wählbar in die Stadtbürgerschaft, für den Landtag rückt dann der auf der jeweiligen Vorschlagsliste

⁴¹ Pottschmidt-Gutachten S. 34 f.

Prof. Pottschmidt, Protokoll der Anhörung vom 31. August 2005, S. 228

Fisahn- Gutachten, S. 31

Prof. Dr. Fisahn, Protokoll der Anhörung vom 31. August 2005, S. 230

⁴² Pottschmidt-Gutachten, S. 34

hinter ihm stehende deutsche Kandidat nach. Die Listen werden für Landtag und Stadtbürgerschaft hinsichtlich der nichtdeutschen EU-Bürger unterschiedlich ausgezählt. Die nichtdeutschen EU-Bürger wählen mit gesonderten Stimmzetteln, die nur für die Stadtbürgerschaft gezählt werden.

Nach § 6 Abs. 4 Satz 1 Entwurf werden Stimmen, die auf die zur Stadtbürgerschaft wählbaren Unionsbürger entfallen, für die Zusammensetzung der Bürgerschaft dem Wahlvorschlag ohne Personenwahl zugerechnet, auf dem der Unionsbürger benannt ist. Dies gilt nicht bei Einzelbewerbern. Die so vorgesehene Umbuchung der für einen im Wahlkreis erfolgreichen nichtdeutschen EU-Bürger abgegebenen Stimme auf die Wahlbereichsliste ist nach Auffassung beider Gutachter mit dem Landesverfassungsrecht nicht vereinbar.⁴³

Nach Art. 148 Abs. 1 Satz 3 BremLV besteht die Stadtbürgerschaft aus den von den stadtbremischen Wählern für den Landtag gewählten Abgeordneten. Die Wahl zur Bürgerschaft ist als Landtagswahl zu charakterisieren. Nur die deutschen Wähler können den Landtag wählen. Damit bestimmen sie zugleich mittelbar die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft.⁴⁴ Bei der in § 6 Abs. 4 Satz 1 Entwurf vorgesehenen Umbuchung hingegen würde die Stimme des deutschen Wählers für die Zusammensetzung des Landtags vermittelt über die Wahl eines nur zur Stadtbürgerschaft aufgestellten Unionsbürgers. Damit würde gegen das vorgenannte Strukturprinzip der bremischen Landesverfassung verstoßen. Erschwerend käme hinzu, dass bei Einzelbewerbern naturgemäß die Möglichkeit der Zurechnung der Stimme zur Wahl der Bürgerschaft (Landtag) entfielen, weil hierfür keine Partei oder Wählervereinigung zur Verfügung stehe. Damit würden deutsche Wahlberechtigte ihren Stimmenanteil für die Landtagswahl verlieren. Nach Art. 148 Abs. 1 Satz 3 BremLV sei jedoch ein einheitlicher Wahlakt vorgesehen. Dieser beinhalte immer, dass die Stimme auch nur einheitlich vergeben werden könne. Durch die vorgesehene Umbuchung werde Art. 148 BremLV praktisch umgekehrt und die

⁴³ Fisahn-Gutachten S. 84, Pottschmidt-Gutachten, S. 36 f.

⁴⁴ Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Entscheidung vom 29. August 2000, St 4/99, StGHE 6, S. 253, 266

Zusammensetzung des Landesparlaments über die kommunale Vertretungskörperschaft bestimmt.⁴⁵

Darüber hinaus lasse sich auch die durch die Direktwahl eines nichtdeutschen Unionsbürgers für die Bürgerschaft (Landtag) entstehende Lücke nicht schließen.⁴⁶

Würde man den nicht mit dem nichtdeutschen EU-Bürger besetzbaren Sitz dem Wahlkreiskandidaten mit dem nächsthöheren Stimmresultat geben, erhielte ein nicht gewählter und gegebenenfalls Vertreter der konkurrierenden Partei das Wahlkreismandat.

Die in § 6 Abs. 4 Entwurf vorgesehene Umbuchung der Wahlkreisstimme auf die Wahlbereichsliste stelle außerdem einen Systembruch dar. Wer eine bestimmte Person wähle, könne nicht genötigt werden, eine „angehängte Vorschlagsliste“ ohne Entscheidungsfreiheit als vorgegebene Alternativentscheidung mitbilligen zu müssen. Die Wirkung einer einheitlichen Stimmabgabe könne man dem Wähler nicht vorschreiben.⁴⁷

c) Bewertung durch den Ausschuss

Die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen von SPD und CDU schließen sich den verfassungsrechtlichen Bedenken der Gutachter an und halten die Einführung von Mehrmandatswahlkreisen für unzulässig. Die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen von SPD und CDU sind der Auffassung, dass der Bremische Verfassungsgeber mit der Einteilung des Wahlgebiets in die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven in Art. 75 Abs. 1 BremLV eine Systementscheidung für die Wahl in Wahlbereichen getroffen hat. Hierfür spricht zum einen sowohl der eindeutige Verfassungstext als auch die Verfassungsgeschichte. Sinn und Zweck der institutionellen Garantie der Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven, die durch Art. 75 Abs. 1 BremLV gewährleistet wird, würde durch die Einführung von Wahlkreisen gefährdet werden. Dieses wird insbesondere im Zusammenhang mit den

⁴⁵ Fisahn-Gutachten S. 87

⁴⁶ vgl. Pottschmidt-Gutachten S. 36

Prof. Pottschmidt, Protokoll der Anhörung vom 31. August 2005, S. 244

⁴⁷ Pottschmidt-Gutachten S. 37 unter Bezugnahme auf die RSpr. des BVerfG

entstehenden Überhang- und Ausgleichsmandanten deutlich. Das Überhang- und Ausgleichssystem ist nicht mit Art. 75 Abs. 3 BremLV vereinbar, denn es würde in der Konsequenz bedeuten, dass die Wähler Bremerhavens Einwirkung auf die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaft der Stadtgemeinde Bremen, der Stadtbürgerschaft haben.

Nach Auffassung der Vertreterinnen und Vertreter der SPD und der CDU ist die Fünfprozentklausel im Verhältniswahlrecht unbeschränkt anwendbar. Sie ist daher auch auf Wahlkreismandate anzuwenden. Dies gilt umso mehr, weil nach § 5 a Abs. 1 Entwurf 42 von 83 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft in Wahlkreisen gewählt werden sollen. Angesichts dieses Zahlenverhältnisses ist es wahrscheinlich, dass einige Kandidaten, deren Partei oder Wählervereinigung die Fünfprozentklausel nicht überspringt, gleichwohl als Wahlkreiskandidaten ein Mandat erringen werden. In einem solchen Fall besteht die Gefahr einer Zersplitterung des Landtags und dadurch erhebliche Probleme eine stabile Regierungsmehrheit zu erreichen. Dies soll jedoch genau durch die Fünfprozenthürde verhindert werden.

Die Einführung von Wahlkreisen scheitert aus verfassungsrechtlichen Gründen auch daran, dass es rechtlich nicht möglich ist, nichtdeutsche EU-Bürger als Wahlkreisbewerber antreten zu lassen, ihre Wahl aber nur für die Stadtbürgerschaft zu berücksichtigen.

Darüber hinaus lehnen die Vertreterinnen und Vertreter der SPD und der CDU im Ausschuss „Wahlrechtsreform“ auch politisch die Einführung von Wahlkreisen ab. Das erklärte Ziel von „Mehr Demokratie e.V.“, durch die Einrichtung von Wahlkreisen die Bürgernähe der Abgeordneten zu erhöhen, lässt sich in diesem vorgeschlagenen Wahlsystem in der Praxis nicht erreichen. Dass durch eine Wahl in Wahlkreisen eine vermehrte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an Wahlen eintritt und der Politikverdrossenheit entgegengewirkt wird, kann empirisch auch nicht belegt werden. Der Entwurf von „Mehr Demokratie e.V.“ sieht zudem sehr große Wahlkreise vor, die eine persönliche Beziehung des Abgeordneten zu „seinem Wahlkreis“ erschweren. Hinzu kommt, dass nach dem Ergebnis der verfassungsrechtlichen Gutachten die Fünfprozentklausel auch auf Wahlkreisstimmen anwendbar ist. Indem

danach kleine Parteien beziehungsweise Wählergruppen oder parteilose Einzelbewerber wahlbereichsweit fünf Prozent der Wahlkreisstimmen erreichen müssen, kann das Ziel von „Mehr Demokratie e.V.“, kleine Parteien und parteilose Einzelkandidaten zu stärken, nicht erreicht werden. Die Gefahr einer verstärkten „Kirchturmpolitik“, die lokale Interessen vor das Gesamtinteresse des Landes Bremen stellt, kann hingegen durch die Einführung von Wahlkreisen nicht ausgeschlossen werden.

Ein weiteres Problem bei der Einrichtung von Wahlkreisen ist deren Zuschnitt. Nach § 5 a Abs. 2 Entwurf sind die Wahlkreise so zu begrenzen, dass sie ein zusammenhängendes Ganzes bilden und möglichst die örtlichen Verhältnisse wahren. Außerdem sind die Wahlbereichsgrenzen einzuhalten, und Stadtteile dürfen nur ausnahmsweise durchschnitten werden. So soll verhindert werden, dass Wahlkreise willkürlich und nach parteipolitischen Interessen gebildet werden. Nach der dem Entwurf beigefügten Wahlkreiseinteilung werden teilweise Stadtteile und Beiratsgebiete geteilt. Damit wird eine persönliche Verankerung der Bewerberinnen und Bewerber in ihren jeweiligen Wahlkreisen aber erheblich erschwert. In Beiratsbereichen oder auch Stadtteilen, die mehreren Wahlkreisen zugeordnet werden, leidet zwangsläufig der persönliche Kontakt zur Wählerschaft, weil seit langem bestehende örtliche Strukturen auseinander gerissen werden. Neben den Einheiten Land Bremen, Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie die einzelnen Beirats- und Ortsamtsstrukturen würde eine neue Struktur der Wahlkreise gebildet werden. Dies erscheint wenig sinnvoll.

Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen hält die Ausführungen im Gutachten von Prof. Pottschmidt, die Einführung von Wahlkreisen sei wegen der Einteilung des Landes Bremen in die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven verfassungswidrig, für wenig überzeugend. Zu dieser Frage teilt sie die Rechtsmeinung des Gutachters Prof. Dr. Fisahn. Sie nimmt die in den Gutachten und Anhörungen vorgetragenen Bedenken gegenüber der Einführung von Wahlkreisen im Hinblick auf Überhang- und Ausgleichsmandate, 5%-Klausel, sowie die Folgen der Beteiligung der Unionsbürger ernst. Allerdings ist nach Meinung der Fraktion Bündnis90/Die Grünen die Frage der Vermeidung von Überhang- und Ausgleichsmandaten durch ein entsprechendes

Auszählverfahren, das diese Mandate ausschließt, lösbar. Auch die Folgen der Wahlbeteiligung der Unionsbürger sind durch den politischen Willen heilbar, die Unionsbürger auch an der Bürgerschaftswahl (Landtag) zu beteiligen, und somit die Realunion zwischen Stadtbürgerschaft und Bürgerschaft (Landtag) wiederherzustellen, die bereits heute durch den Status Quo verletzt ist. Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen stimmt der Auffassung zu, dass die Bedenken gegenüber der Berücksichtigung von lokalen Listen und Einzelkandidaten bei der Mandatsverteilung, die zwar in einzelnen Wahlkreisen, aber nicht wahlbereichsweit die geforderten 5% der abgegebenen Stimmen erreichen, unter der Maßgabe, die geltende Landesverfassung nicht zu verändern, nicht ausgeräumt werden konnten. Vor allem der letztgenannte Punkt, der einen wesentlichen Grund für die Einführung von Wahlkreisen darstellte, führte dazu, dass die Fraktion Bündnis90/Die Grünen, vor allem auch um die Wahlrechtsreform insgesamt nicht zu gefährden, bereit war, auf die Einführung von Wahlkreisen zu verzichten.“

Der Abgeordnete Wedler (FDP) vertritt die Auffassung, der Entwurf von „Mehr Demokratie e.V.“ sei in seiner Form änderbar, dass auch bei einer engen Auslegung der Bremischen Landesverfassung die Einrichtung von Wahlkreisen zulässig sei. Er verwies auf die vom Verein "Mehr Demokratie e.V." selbst überarbeitete zweite Version des Gesetzesvorschlages, die den Mitgliedern des Ausschusses als Reaktion auf die gutachterliche Bewertung zugeleitet wurde (**Anlage 5**) Insbesondere das Problem der Überhangmandate lasse sich durch ein verändertes Auszählverfahren umgehen. In einem ersten Schritt würde anhand der Zweitstimmen die Anzahl der Mandate für die Parteien ermittelt und in einem zweiten Schritt anhand der insgesamt abgegebenen Stimmen danach aufgeteilt, wie viele Abgeordnete einer Partei über die jeweiligen Wahlkreise oder über die Stadtliste ein Mandat erhalten. Eine Systementscheidung der Landesverfassung gegen eine Unterteilung der Wahlbereiche in Wahlkreise sieht der Abgeordnete nicht. Er schließt sich damit der Bewertung des Gutachters Professor Dr. Fisahn und den Ausführungen von Professor Dr. Ferdinand Kirchhof anlässlich einer Veranstaltung der Juristischen Gesellschaft Bremen zum Thema „Gedanken zur Reform des Bremischen Wahlrechts“ am 10. Oktober 2005 an.

2) Mehrstimmenwahlrecht mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens

Der von „Mehr Demokratie e.V.“ vorgelegte Gesetzentwurf beinhaltet des Weiteren, dass künftig die Wahlberechtigten je fünf Stimmen für die Wahl nach Wahlkreislisten und fünf Stimmen für die Wahl nach Stadtlisten erhalten. Diese können beliebig auf die Wahlvorschläge und die in ihnen benannten Bewerberinnen und Bewerber verteilt werden (§ 6 Abs. 1 Entwurf). Die Wählerinnen und Wähler können im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stimmzahl einem Bewerber bis zu fünf Stimmen geben (kumulieren). Sie können die Stimmen an Bewerber unterschiedlicher Wahlvorschläge verteilen (panaschieren). Statt oder neben der Kennzeichnung einzelner Bewerber können Stimmen auch an Wahlkreis- oder Stadtlisten ohne Personenwahl vergeben werden. Auch hierbei ist es möglich, zu kumulieren und zu panaschieren. Stimmen, die auf nur zur Stadtbürgerschaft wählbare Unionsbürger entfallen, werden für die Zusammensetzung der Bürgerschaft dem Wahlvorschlag ohne Personenwahl zugerechnet, auf dem der Unionsbürger benannt ist (§ 6 Abs. 1 Ziff. 1 bis 4 Entwurf).

Indem die Stimmen auf die Bewerberinnen und Bewerber auf den Listen auch unterschiedlicher Wahlvorschläge verteilt werden können, wird impliziert, dass die Listenwahlvorschläge nicht mehr - wie bisher - starr sind. Vielmehr sieht der Entwurf von „Mehr Demokratie e.V.“ offene Listen vor. Es werden zwar weiterhin Wahlvorschlagslisten mit einer bestimmten Reihenfolge eingereicht, die Wählerinnen und Wähler können die Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen allerdings beeinflussen.⁴⁸

Für die Verteilung der Wahlkreissitze werden die Wahlkreisstimmen, die auf die Bewerber einer Wahlkreisliste und auf die Wahlkreisliste ohne Personenwahl entfallen, zusammengezählt (§ 6 Abs. 1 Entwurf). Die Sitze, die im jeweiligen Wahlkreis zu vergeben sind, werden auf die Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerber entsprechend dem Verhältnis ihrer Stimmzahlen verteilt. Die einer Wahlkreisliste zugefallenen Sitze werden den Bewerbern in der Reihenfolge der Stimmzahl zugewiesen. Bei gleicher Stimmzahl entscheidet die Reihenfolge der

⁴⁸ Fisahn-Gutachten, ,S. 64

Benennung in der Wahlkreisliste (§ 6 Abs. 3 Entwurf). Die Verteilung der nach Stadtlisten zu vergebenden Sitze erfolgt nach § 7 des Entwurfs in einem entsprechenden Verfahren.

a) Rechtliche Bewertung eines Landtagswahlrechts mit der Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren

Die rechtlichen Bedenken gegen die Einführung eines Landtagswahlrechtes mit der Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren beziehen sich im Wesentlichen auf zwei Punkte. Zum einen wird angeführt, die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens sei ein klassisches Element des Wahlrechts zu Gemeinde- und Landkreisvertretungen, welches jedoch bei Landtagswahlen mit Ausnahme Hamburgs jedoch nicht praktiziert werde. Zum anderen würden auch bei der Einführung des Kumulierens und Panaschierens rechtliche und insbesondere rechtspolitische Bedenken im Hinblick auf das Wahlrecht für die ausländischen Unionsbürger bestehen.

Dazu im Einzelnen:

Zweifel, ob der Vorschlag den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an ein Landtagswahlrecht zu stellen sind, gerecht werde, weil die Wahl im Wesentlichen wie eine Kommunalwahl gestaltet werden solle, wurden vom Senator für Justiz und Verfassung geäußert. Seiner Auffassung nach, seien die Aufgaben eines Landtages nicht identisch mit den Aufgaben einer Gemeindevertretung. Das Landtagswahlrecht müsse ein Landesparlament schaffen, das ein Bild der bei den Wahlberechtigten vorhandenen politischen Meinungen widerspiegele und hinreichend funktionsfähig sei. Die in den Landtag gewählten Abgeordneten seien ausdrücklich keine Gemeindevertreter. Ihre Aufgabe sei es nicht, Lokalinteressen im Landesparlament zu vertreten. Der Wille des Landesvolkes bilde sich nicht als die Summe des Willens von Lokalvertretern. Daran ändere sich auch nichts, weil die Stadtbürgerschaft aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern bestehe. Denn dadurch würden Landtagsabgeordnete zugleich zu Mitgliedern einer Kommunalvertretung erklärt, nicht jedoch umgekehrt,

stadtbremisch gewählte Kommunalvertreter zu Landtagsabgeordneten gemacht.⁴⁹ Ähnliche Bedenken äußerte auch der Landeswahlleiter.⁵⁰

Herr Prof. Pottschmidt gab in der öffentlichen Anhörung am 31. August 2005 zu bedenken, dass insbesondere das Panaschieren zwischen verschiedenen Wahlvorschlagslisten bei Landtagswahlen kontraproduktiv sein könne. Denn dieses könne dazu führen, dass der Wähler seine Stimmen gleichmäßig an die Parteien/Wählervereinigungen verteile und somit keine klaren Mehrheiten sichtbar würden.⁵¹

Nach den vom Ausschuss in Auftrag gegebenen Gutachten ist bei der Einführung von Kumulieren und Panaschieren rechtlich problematisch einzig das Unionsbürgerwahlrecht.⁵² Hier ergeben sich bereits die unter Punkt III. 1) b) c.c.⁵³ erhobenen Bedenken.

Nach Auffassung von Prof. Pottschmidt ist es gleichwohl rechtlich zulässig, für die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft ein Mehrstimmenwahlrecht mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens einzuführen. Würde für einen nichtdeutschen EU-Bürger auf der Wahlbereichsliste keine Stimme abgegeben, bestehe kein Unterschied zum geltenden Wahlrecht. Der EU-Bürger werde bei der Verteilung der Mandate für die Bürgerschaft (Landtag) übergangen. Für die Stadtbürgerschaft werde er mit seinem Listenplatz berücksichtigt. Bei einem Mehrstimmenwahlrecht, bei dem die Stimmen sowohl für einzelne Kandidaten/innen als auch für die Liste abgegeben werden könnten, würden für die Verteilung der Mandate auf die konkurrierenden Listen alle Stimmen zusammengezählt. In diesem Stadium sei es unerheblich, ob die Stimmen für die Liste oder die Kandidaten abgegeben worden seien. Für die Verteilung auf die konkurrierenden Parteien oder Wählervereinigungen sei stets „die Liste“ gewählt. Diese Berücksichtigung der Stimmen für einen nichtdeutschen EU-Bürger für diesen Listenproporz sei unproblematisch durch das

⁴⁹ Schreiben des Senators für Justiz und Verfassung vom 22. Juni 2005, S. 4 (Anlage 2)

⁵⁰ Stellungnahme des Landeswahlleiters vom 16. Februar 2005, S. 1 f. (Anlage 4)

⁵¹ Protokoll der Anhörung vom 31. August 2005, S. 258.

⁵² Fisahn-Gutachten S. 63 ff.

Pottschmidt-Gutachten, S. 43 f.

⁵³ Bericht S. 13 ff.

Konkordanzmodell gedeckt.⁵⁴ Die Stimmen für nichtdeutsche EU-Bürger seien bei der Zusammenrechnung der Stimmen für den Parteienproporz von vornherein Stimmen für „die Liste“. Die für die einzelnen Listenkandidaten abgegebenen Stimmen seien erst in einem zweiten Schritt, nämlich für die Reihenfolge der Mandatsträger, relevant.⁵⁵

In der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung wies Prof. Pottschmidt jedoch darauf hin, dass sich die Spannungen durch dieses veränderte Wahlsystem erhöhten. Auch nehme die Gefahr des Auseinanderfallens von Bürgerschaft (Landtag) und Stadtbürgerschaft zu. Da die Wahlbereichslisten größer seien als die Wahlkreislisten, bestehe aber eine graduelle Differenz. Nach Meinung von Prof. Pottschmidt sei das Kumulieren und Panaschieren auf der Ebene der Wahlbereiche mit dem Konkordanzmodell vereinbar.⁵⁶

Prof. Dr. Fisahn hat in seinem Gutachten die Auffassung vertreten, ein Wahlsystem, das die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens beinhalte, werfe wegen der verfassungsrechtlich vorgesehenen personellen Realunion zwischen Bürgerschaft (Landtag) und Stadtbürgerschaft Probleme auf, weil diese durch das Unionsbürgerwahlrecht aufgelöst werden könne.⁵⁷ Zwar bestehe diese Gefahr bereits beim geltenden Wahlrecht, werde jedoch bei einem Wahlrecht mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens vergrößert. Insgesamt betrachtet, bewertete Prof. Dr. Fisahn ein derartiges Wahlrecht als verfassungsrechtlich höchst bedenklich.⁵⁸

Hierzu führte Prof. Dr. Fisahn aus, diese Konstruktion widerspreche der durch Art. 148 BremLV abgesicherten und somit auf der Entscheidung des bremischen Verfassungsgebers beruhenden Struktur, dass die Stadtbürgerschaft über den Landtag gewählt werde. Nach dem Entwurf von „Mehr Demokratie e.V.“ werde die Stimme des deutschen Wählers für die Zusammensetzung des Landtages über die Wahl eines nur zur Stadtbürgerschaft aufgestellten Unionsbürgers vermittelt.

⁵⁴ Pottschmidt-Gutachten, S. 44

⁵⁵ Pottschmidt-Gutachten, S. 44

⁵⁶ Prof. Pottschmidt, Protokoll der Anhörung vom 31. August 2005, S. 245 - 247, S. 258

⁵⁷ Fisahn-Gutachten, S. 88 ff.

⁵⁸ Fisahn-Gutachten, S. 98

Hierdurch werde Art. 148 BremLV praktisch umgekehrt und das Landesparlament über die kommunale Vertretungskörperschaft gewählt. Ein solches eigenständiges Kommunalwahlrecht „durch die Hintertür“ zur Stadtbürgerschaft widerspreche jedoch Art. 148 BremLV. In der öffentlichen Anhörung am 31. August 2005 räumte Prof. Dr. Fishahn ein, dass die von ihm aufgeführten Bedenken jedoch eher rechtspolitischer Natur seien und einer Einführung von Kumulieren und Panaschieren nicht grundsätzlich entgegen stehen würden.⁵⁹

b) Bewertung durch den Ausschuss

Die Mitglieder der Fraktionen von SPD und CDU schließen sich den geäußerten rechtspolitischen Einwänden gegen die Einführung des Kumulierens und Panaschierens bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft (Landtag) an. Zwar schließen die rechtlichen Einwände die Einführung eines solchen Wahlelementes nicht grundsätzlich aus, die Risiken, hierdurch die landesverfassungsrechtlich vorgesehene Realunion zwischen Bürgerschaft (Landtag) und Stadtbürgerschaft zu gefährden, werden durch ein solches Wahlrecht jedoch erheblich verstärkt. Damit würde das bisherige bremische Stadtstaatsgefüge aufgehoben, welches gerade im Kampf um die Selbständigkeit des Landes Bremen ein wesentlicher Faktor ist.

Hinzu kommt dass personalisierende Wahlrechtsinstrumente des Kumulierens und Panaschierens in Deutschland übliche Bestandteile des Kommunalwahlrechtes sind. Für Landtagswahlen gibt es eine entsprechende Regelung bisher nur in Hamburg. Allerdings hat nach diesen durch Volksgesetzgebung etablierten Regelungen, bisher keine Wahl stattgefunden.

In der Abwägung halten die Mitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU den Nutzen für die Wähler, der sich durch ein verändertes Wahlrecht mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens erreichen ließe für geringer, als die hiermit verbundenen Risiken für das stadtstaatliche Gefüge Bremens.

⁵⁹ Vgl. Protokoll der Anhörung vom 31. August 2005, S. 258

In der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung konnte festgestellt werden, dass in keinem Bundesland die Wahlbeteiligung nach Einführung der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens gestiegen ist. Vielmehr ist in Bundesländern, die das Kumulieren und Panaschieren auf kommunaler Ebene neu eingeführt haben, die Wahlbeteiligung am Anfang gesunken. Dieses macht insbesondere deutlich, dass vor einer etwaigen Änderung des Wahlrechtes sehr umfangreiche und mit nicht unerheblichen Kosten verbundene Informationskampagnen durchgeführt werden müssen, um den Bürgern das neue Wahlsystem zu erläutern. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Anzahl der ungültigen Stimmen steigen wird. Zwar kann die Anzahl der ungültigen Stimmen durch entsprechende Heilungsvorschriften auf einem akzeptablen Niveau stabilisiert werden. Die im Ausschuss dargestellten Heilungsvorschriften der anderen Bundesländer waren jedoch teilweise schwer nachvollziehbar und ließen viel Spielraum für den Auszähler bei der Bewertung der „ungültigen“ Stimmen.

Im Rahmen der Abwägung des Nutzen des Kumulierens und Panaschierens in Bremen für den Wähler war insbesondere auch die Erkenntnis von Bedeutung, dass in Großstädten nur zwischen 25%- 40% der Wählerinnen und Wähler von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Grund hierfür ist der hohe Anonymisierungsfaktor in größeren Gebietskörperschaften. Während in kleinen Gemeinden der jeweilige Kandidat über einen hohen Bekanntheitsgrad verfügt und der Anteil derer die vom Kumulieren und Panaschieren Gebrauch machen in kleineren Gemeinden bei über 80% liegt, ist dieses gerade in Großstädten nicht der Fall. In Großstädten haben die Kandidaten in erster Linie nur über die Medien die Möglichkeit sich durch einen kostenintensiven personenbezogenen Wahlkampf einer breiten Schicht der Bevölkerung bekannt zu machen. In einer Stadt mit über 390.000 Wählern wird auch der Wähler kaum die Möglichkeit haben, eine derartige Personalkennntnis zu gewinnen, dass er sich mit den verschiedenen von den Parteien in ihren Listen aufgestellten Kandidaten im Einzelnen auseinandersetzen kann. Dass kann dazu führen, dass Sympathie und Prominenz wahlentscheidende Kriterien werden, Inhalte und Programme dahinter zurück treten, was jedoch gerade bei einer Landtagswahl, die zu stabilen Mehrheitsverhältnissen führen soll, kontraproduktiv sein könnte.

Hinzu kommt, dass bei allen betrachteten Beispielen anderer Kommunen festgestellt werden konnte, dass sich zwar teilweise große Änderungen in der Reihenfolge der von den Parteien vorgeschlagenen Listen ergaben, bei den letztlich zu vergebenden Mandaten jedoch kaum oder nur geringe Abweichungen von der Vorschlagsliste feststellbar waren. Die Wahrscheinlichkeit, dass Kandidaten, die von den Parteien auf aussichtslose Plätze nominiert wurden, doch noch ein Mandat erringen, ist also in der Praxis gering. Das Argument, dass der Wähler damit direkten Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft hat, wird damit zwar nicht entkräftet, dessen Bedeutung jedoch deutlich relativiert.

Nach Auffassung der Mitglieder der Fraktionen von SPD und CDU ist in der Abwägung der Vor- und Nachteile eines solchen Wahlelementes ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Wahlzettel für den einzelnen Wähler wesentlich umfangreicher und komplizierter werden. Denn die Wahlzettel müssen alle Kandidaten, sowie persönliche Angaben zu diesen enthalten. Das kann dazu führen, dass sich Teile der Bevölkerung durch dieses kompliziertere Wahlsystem überfordert fühlen und im Gegensatz zu dem beabsichtigten Ziel von ihren Beteiligungsrechten weniger Gebrauch machen. Bei der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung konnte festgestellt werden, dass soweit Daten vorhanden waren, ein Zusammenhang zwischen Bildungsstand und sozialer Struktur und Nutzung der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens besteht, wobei die Nutzung dieser Instrumente steigt, je gehobener die soziale Struktur und der Bildungsstand ist. Ob die tatsächlichen Nutzer der Instrumente zufriedener mit ihren erweiterten Möglichkeiten waren, konnte nicht festgestellt werden, da hierzu keine Daten vorlagen, ist aber anzunehmen.

Mit Ausnahme von Baden-Württemberg, wo die Bürger bereits seit Beginn des letzten Jahrhunderts bei Kommunalwahlen kumulieren und panaschieren, wurde in jedem Bundesland umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit für notwendig erachtet, um das Wahlrecht zu erklären und vorzustellen. Hierdurch und auch durch den vermehrten Auszahlungsaufwand steigen die Kosten für die Durchführung von Kommunalwahlen erheblich.

Nach Auffassung der Mitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU im Ausschuss „Wahlrechtsreform“ sind die Instrumente des Kumulierens und Panaschierens im Grundsatz geeignet, die Wähler stärker an der personellen Zusammensetzung der Bürgerschaft zu beteiligen und damit auch deren Zufriedenheit zu steigern. Die Praxis in anderen deutschen Großstädten hat jedoch gezeigt, dass die Bedeutung dieses in erster Linie kommunalen Wahlelementes in Städten der Größenordnung Bremens relativiert wird. Das von dem Verein „Mehr Demokratie e.V.“ bezweckte Ziel, eine höhere Beteiligung der Wähler bei den Wahlen zur Bürgerschaft zu erreichen, kann mit einem veränderten Wahlrecht nicht erreicht werden. Im Gegenteil es besteht sogar die Gefahr, dass bildungsfernere und sozial schwächere Wählerinnen und Wähler von der Teilnahme an der Wahl abgehalten werden.

Berücksichtigt man des Weiteren in der Abwägung die rechtspolitischen und verfassungsrechtlichen Bedenken einer etwaigen Trennung der Realunion von Landtag und Stadtbürgerschaft, können diese den Nutzen für den Wähler durch ein verändertes Wahlrecht nicht rechtfertigen.

In Anbetracht der sich aus der bestehenden Haushaltsnotlage ergebenden Diskussion um die Selbständigkeit Bremens, sollten nach Auffassung der Mitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU alle Regelungen unterlassen werden, die als Indiz für die Überflüssigkeit des Landes gewertet werden könnten. Soweit Bremen Wahlinstrumente einführt, die in anderen Ländern, ausschließlich im kommunalen Bereich Anwendung finden, setzt es sich der Gefahr aus, von anderen auch nur als Kommune wahrgenommen zu werden. Sollte sich die in den Rechtsgutachten angedeutete Auflösung der Realunion vollziehen und müsste für die Stadt Bremen unterhalb des Landesparlamentes eine eigene Stadtbürgerschaft mit eigenem Magistrat geschaffen werden, würde dieses zu erheblichen Mehraufwendungen für den Stadtstaat Bremen führen. Die hierdurch entstehenden Kosten aber auch die durch die Bildung kommunaler Strukturen in der Stadt Bremen dann einfache Möglichkeit der Eingliederung des Bundeslandes Bremen in ein anderes Bundesland würden es Bremen unmöglich machen, sich insbesondere im Außenverhältnis weiterhin für die Eigenständigkeit des Bundeslandes erfolgreich einzusetzen.

In der Abwägung kommen die Mitglieder der Fraktionen von SPD und CDU daher zu der Auffassung, dass die Gefahr der Aufgabe der Selbständigkeit Bremens im Vergleich zu dem wirklich mit diesem Wahlelement für den Wähler in der Praxis zu erzielenden Nutzen zu hoch ist. Hinzukommt, dass bei Einführung der Instrumente Kumulieren und Panaschieren Auseinandersetzungen vor dem Staatsgerichtshof aber auch dem Europäischen Gerichtshof aufgrund einer möglichen Diskriminierung der ausländischen Unionsbürger über die Gültigkeit der Wahl bzw. über die Zusammensetzung der Bürgerschaft nicht mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit auszuschließen sind.

Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen spricht sich für die Einführung einer erweiterten Stimmmöglichkeit bei Bürgerschaftswahlen durch Kumulieren und Panaschieren aus. Da Bremen außer dem Saarland das einzige Land mit nur einer Stimme bei Landtagswahlen ist und damit ohne jegliche Möglichkeit für die Bevölkerung, die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft zu beeinflussen, bietet sich durch Kumulieren und Panaschieren eine Chance, den Wählerinnen und Wählern mehr demokratische (Aus-) Wahlmöglichkeiten einzuräumen. Nach Meinung der Fraktion Bündnis90/Die Grünen entspräche die Bürgerschaft mit einer solchen Gesetzesänderung dem in der Bevölkerung verbreiteten Wunsch nach größerer Mitbestimmung in der bisher lediglich durch die Parteien entschiedenen Frage, wer sie im bremischen Parlament vertritt.

Ernsthafte verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Reform wurden nach Meinung von Bündnis90/Die Grünen nicht vorgetragen. Auch werden keine ernst zu nehmenden Hindernisse in wahltechnischer und wahlpraktischer Hinsicht gesehen, da es sich um ein andernorts vielfach und langjährig bewährtes Wahlverfahren handelt. Auszählverfahren und –zeit scheinen mit bei erstmaliger Anwendung möglicherweise etwas größerem Aufwand darstellbar. Nach Einspielen des Verfahrens werden voraussichtlich überhaupt keine Probleme und Verzögerungen mehr auftreten. Nach Expertenmeinung gibt es keine überzeugenden Hinweise darauf, dass es durch Einführung dieses Wahlverfahrens zu signifikanten Problemen mit der Ungültigkeit von Stimmen oder mit wegen dieses Wahlverfahrens

zurückgehender Wahlbeteiligung geben könnte (siehe dazu auch die Sachdarstellung in diesem Abschlussbericht).

Das Verfahren soll so gestaltet werden, dass die Wählerinnen und Wähler in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven fünf Stimmen erhalten, die sie entweder auf eine Gesamtliste einer Partei, oder auf einzelne Kandidatinnen oder Kandidaten einer Liste (Kumulieren), bzw. Kandidatinnen oder Kandidaten verschiedener Listen verteilen (Panaschieren) können. Die Mandatsverteilung auf die angetretenen Parteien erfolgt unter Beibehaltung des bisherigen Verhältniswahlprinzips. Die Mandatsverteilung auf die einzelnen KandidatInnen erfolgt proportional je nach Anteil der Wählerinnen und Wähler, die kumuliert und panaschiert haben, bzw. die die Gesamtliste der Parteien gewählt haben.

Der Abgeordnete Wedler (FDP) sprach sich für die Einführung eines Mehrstimmenwahlrechts mit Kumulieren und Panaschieren für die Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft aus. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein solches Instrument sehe er nicht. Dem Wähler könne so die Möglichkeit eingeräumt werden, einzelne Kandidaten direkt mit seiner Wahlentscheidung zu unterstützen. Bremen sei mit Ausnahme des Saarlandes das einzige Bundesland, dessen Landtagswahlrecht jede Form einer Persönlichkeitswahl vermissen ließe. Nach dem geltenden Wahlrecht legen allein die Parteien die Reihenfolge ihrer Kandidaten fest, die durch den Wahlakt nicht verändert werden kann. Mit einer Reform ließen sich die politischen Auswahlmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zu Lasten der Einflussmöglichkeiten der Parteien erheblich ausbauen.

Zudem würde durch eine Änderung des Wahlrechts für den Wähler die Möglichkeit geschaffen, seine Stimme über Parteigrenzen hinweg zu verteilen. Gerade in einer Zeit, wo es vielen Bürgerinnen und Bürgern zunehmend schwer falle, sich mit einer einzigen Partei zu identifizieren und Stammwählerschaften spürbar abnehmen würden, sei eine solche Reform grundsätzlich begrüßenswert. Auch ließe sich beim Panaschieren durch den Wähler eine etwaige Koalitionspräferenz ausdrücken. Das bisherige Einstimmenwahlrecht bei der Bürgerschaftswahl sei hingegen der

zunehmenden Erweiterung des Parteienspektrums seit Anfang der achtziger Jahre nur noch bedingt angemessen.

V. Wahl zur Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven und den Beiräten

Die Mitglieder des Ausschusses sind sich darin einig, dass sich die geäußerten Bedenken nur auf die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) beziehen. Der Ausschuss lässt ausdrücklich die Möglichkeit offen, im Bremischen Wahlgesetz für die Wahl der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven und der Beiräte durch eine gesetzliche Regelung das Kumulieren und Panaschieren einzuführen. Dabei soll der kommunalpolitische Wille in Bremerhaven sowie der Wille der Beiräte respektiert werden. Letztlich soll eine Veränderung des Wahlrechts für die Stadtverordnetenversammlung und die Beiräte nur dann erfolgen, wenn die betreffenden Gremien entsprechende Anregungen an den Ausschuss oder die Bürgerschaft herantragen. Dieses ist während der Arbeit des Ausschusses nicht geschehen. Nach dem als **Anlage 6** beigefügten Schreiben des Senators für Inneres und Sport vom 3. November 2005 ist der Gesamtbeirat vorrangig an einem einheitlichen Wahlrecht interessiert. Die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven hat mitgeteilt, der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss werde sich in seiner Sitzung am 7. Dezember 2005 mit den Vorschlägen von „Mehr Demokratie e.V.“ zu den Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung befassen. Es sei beabsichtigt, der Stadtverordnetenversammlung zu ihrer Sitzung am 21. Dezember 2005 eine Beschlussempfehlung vorzulegen.

Der Abgeordnete Wedler (FDP) regte an, auch über die Abschaffung der Fünfprozentklausel für den Bereich der Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven nachzudenken, dies war jedoch nach Auffassung der Mehrheit im Ausschuss nicht Auftrag des Ausschusses

VI. Ergebnis

Die Mehrheit der Mitglieder des nichtständigen Ausschusses „Wahlrechtsreform“ empfiehlt, eine Änderung des bremischen Wahlrechts abzulehnen.

Der Einführung von Wahlkreisen stehen nach Auffassung der Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses verfassungsrechtliche Bedenken entgegen, weil der bremische Verfassungsgeber eine Systementscheidung für Wahlbereiche getroffen habe. Auch politisch lehnt die Mehrheit der Ausschussmitglieder ein solches Wahlrecht ab, weil die Einteilung der Wahlbereiche in Wahlkreise nicht zu mehr Bürgernähe führe. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass so gewählte Abgeordnete lokale Interessen vor die Interessen der Freien Hansestadt Bremen als Land stellen würden.

Gegen die Einführung von Kumulieren und Panaschieren auf der Ebene der Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) bestehen nach Auffassung der Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses ebenfalls rechtliche insbesondere rechtspolitische Bedenken. Diese ergeben sich aus der erhöhten Wahrscheinlichkeit eines Auseinanderfallens der Realunion zwischen Bürgerschaft (Landtag) und Stadtbürgerschaft. Hinzu kommt, dass es sich beim Kumulieren und Panaschieren um bisher nur auf kommunaler Ebene praktizierte Wahlinstrumente handelt, die den Erfordernissen einer Landtagswahl nicht gerecht werden. Außerdem ist die Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses „Wahlrechtsreform“ der Meinung, die Einführung eines Wahlrechts mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens sei auch aus politischen Gründen abzulehnen. Die Anhörung des Ausschusses am 8. April 2005 hat gezeigt, dass das bezweckte Ziel einer höheren Beteiligung der Wähler an der Wahl an sich und eine stärkere Beteiligung an der personellen Zusammensetzung des Landtages nicht bzw. nur bedingt erreicht werden kann. Der durch das Kumulieren und Panaschieren zu erzielende tatsächliche Nutzen für die Wähler rechtfertigt in der Abwägung mit den Risiken für die Selbständigkeit Bremens nach Ansicht der Mehrheit der Ausschussmitglieder nicht die Einführung dieser Wahlinstrumente.

Nach Auffassung der Vertreter der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Ausschuss „Wahlrechtsreform“ stellt die Einführung des Kumulierens und

Panaschierens den Kern einer Veränderung des Wahlrechts dar. Dieses Instrument biete den Wählern/innen zumindest die Möglichkeit, bei der Zusammensetzung des Parlaments mitzubestimmen.

Der Abgeordnete Wedler (FDP) ist der Auffassung, der Entwurf des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ könne soweit geändert werden, dass er sich auch unter Berücksichtigung des landesverfassungsrechtlichen Rahmens umsetzen lasse. Dies bezieht sich insbesondere auf die Einführung des Kumulierens und Panaschierens bei den Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft, zur Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven und zu den Beiräten in Bremen sowie auf die Abschaffung der Fünfprozentklausel für die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung in Bremerhaven

B. Antrag

Die Bürgerschaft möge beschließen:

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt den Bericht des nichtständigen Ausschusses „Überprüfung einer Wahlrechtsnovellierung im Land Bremen“ zur Kenntnis.

Dr. Catrin Hannken
Vorsitzende

Gutachtauftrag

Die Bremische Bürgerschaft hat am 9. Dezember 2004 einen Ausschuss zum Thema „Überprüfung einer Wahlrechtsnovellierung im Land Bremen“ eingesetzt (Einsetzungsantrag s. Anhang 1). In diese Überprüfung soll der vorgelegte Gesetzesentwurf des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ (s. Anlage 2) einbezogen werden. Ziel des Gesetzesentwurfs ist es größere Partizipationsmöglichkeiten bei Wahlen herbeizuführen. Der Ausschuss hat vom Senat Stellungnahmen zur verfassungsrechtlichen Rechtmäßigkeit des Vorschlages eingeholt. Die dabei aufgeworfenen Fragen sollen auf Beschluss des Ausschusses nunmehr im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Gutachtens geprüft werden.

I.

Der Vorschlag von „Mehr Demokratie e.V.“ sieht die Einführung von Mehrmandantswahlkreisen in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven vor und will ca. die Hälfte der Sitze der Bürgerschaft - Landtag und Stadtbürgerschaft - in beiden Wahlbereichen über Wahlen in den Wahlkreisen mit örtlichen Kandidaten (Listenkandidaten und Einzelbewerber) ohne Sperrklausel besetzen, den Rest über Stadtlisten bestimmen, für die pro Wahlbereich die Sperrklausel von 5% gilt. Das Verhältnis der Sitze bestimmt sich im Grundsatz nach der Stadtlistenwahl. Jeder Wähler soll 5 Stimmen für die Wahlkreiswahl und 5 Stimmen für die Stadtlistenwahl erhalten, die jeweils kumuliert und panaschiert werden können. Gewählte Wahlkreiskandidaten ohne Stadtliste oder einer Stadtliste, die in den getrennt ausgezählten Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven keine 5% erhalten hat, erhalten einen Sitz des Wahlbereichs, der bei der Verteilung nach dem Verhältniswahlssystem in dem Wahlbereich nach Stadtlisten vorab abgezogen wird.

II.

In der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen werden in Art. 75 die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven festgeschrieben, für die jeweils eine einfachgesetzlich festgesetzte Zahl an Sitzen in der Bürgerschaft (Landtag) zu besetzen sind. Die Wahlen für die Bürgerschaft (Landtag) werden in den Wahlbereichen getrennt ausgezählt. Unberücksichtigt bleiben Wahlvorschläge, für die im Wahlbereich Bremen bzw. Bremerhaven weniger als 5% der Stimmen entfallen. Maßstab für die Zahl der im jeweiligen Wahlbereich erlangten Sitze ist die Einhaltung der 5%igen Sperrklausel in diesem Wahlbereich. Die getrennte Besetzung der Landtagssitze der Bremischen Bürgerschaft für die zwei Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven nach jeweils getrennt aufgestellten Listen (Art. 75 BremLV) ist Teil der spezifischen Organisation des Landes Bremen als Zwei-Städte-Staat und Ausdruck eines ausgewogenen Verhältnisses

zwischen den beiden Gemeinden. Eine Änderung der Einteilung des Wahlgebiets in die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven (Art. 75 BremLV) ist daher nur durch Volksentscheid oder einstimmigen Beschluss der Bürgerschaft zulässig (Art. 125 BremLV)

Weiterhin sieht Art. 148 BremLV vor, dass die im Wahlbereich Bremen zur Bürgerschaft (Landtag) gewählten Abgeordneten gleichzeitig Abgeordnete der Stadtbürgerschaft sind (sog. „Realunion“), soweit nicht die Stadtgemeinde Bremen etwas anderes bestimmt. Die Abgeordneten der Stadtbürgerschaft werden in einem Wahlakt zur Landtagswahl gewählt. Eine Kommunalwahl zur Stadtbürgerschaft findet nicht statt. Diese sog. Realunion ist ebenfalls Ausdruck der Struktur und Tradition der Freien Hansestadt Bremen und ihrer Stadtgemeinde Bremen.

Das passive und aktive Unionsbürgerwahlrecht für Kommunalparlamente wird nach dem Wahlgesetz in Umsetzung der EU-Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19.12.1994 für die Stadtbürgerschaft angewendet mit der Folge, dass auf der Landesliste kandidierende Unionsbürger bei der Besetzung der Sitze der Bürgerschaft (Landtag) übergangen werden und nur ihren Sitz in der Stadtbürgerschaft einnehmen. Wahlberechtigte Unionsbürger erhalten farblich getrennte Stimmzettel, die nur für die Stadtbürgerschaft berücksichtigt werden.

III.

Gutachtlich ist darzustellen, welche Möglichkeiten einer generellen Novellierung des Bremischen Wahlgesetzes unter Beibehaltung des derzeit geltenden verfassungsrechtlichen Rahmens im Hinblick auf die vorgeschlagene Einführung von Stimmenteilung („Kumulieren“ und „Panaschieren“) sowie von Wahlkreisen bestehen.

Einbezogen und gutachtlich bewertet werden soll dabei insbesondere der Gesetzentwurf der Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ (s. Anlage 2).

Zu beachten sind bei der Erstellung des Gutachtens insbesondere die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Veränderungen mit den europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Kommunalwahlrecht von EU-Bürgern und die bisher bestehende räumliche und soziale Ordnung der Stadt Bremen in unterschiedlich große Stadteile und Beiratsbereiche.

Der Senator für Justiz und Verfassung



Der Senator für Justiz und Verfassung
Richtweg 16 - 22 · 28195 Bremen

Bremische Bürgerschaft
Ausschuss Wahlrechtsreform
z.H. Frau Barbara Schneider
Am Markt 20

28195 Bremen

Auskunft erteilt
Herr Dr. Wrobel

Zimmer 309

T (04 21) 3 61 2947

F (04 21) 3 61 17477

E-mail

HWrobel @justiz.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)
1000/2 - Art. 75

Bremen, 30. November 2005

Änderung des Wahlrechts

Zu Ihrem Schreiben vom 13. Januar 2005 BSchn/gw

Sehr geehrte Frau Schneider,

Sie bitten um Stellungnahme zu dem Vorschlag des Vereins „Mehr Demokratie“ zur Einführung eines anderen Wahlrechts im Lande Bremen. Ich komme dem gerne nach und nehme zunächst zu einem grundsätzlichen Aspekt Stellung.

Ich habe erhebliche Zweifel, ob der Vorschlag den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird, die an ein Landtagswahlrecht zu stellen sind. Denn der Vorschlag will eine Landtagswahl im wesentlichen wie eine Kommunalwahl gestalten.

Zur Begründung möchte ich folgendes bemerken:

Gegenstand der Überlegungen: Ein Wahlrecht zur Bürgerschaft (Landtag)

Es geht um das Wahlrecht zur Bürgerschaft (Landtag), nicht geht es um die Wahl zu einer Gemeindevertretung. Es soll dabei bleiben, dass die Stadtbürgerschaft der Stadtgemeinde Bremen aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern besteht, Art. 148 Abs. 1 LV. Die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven wird auch künftig aus einer eigenständigen Kommunalwahl in der Seestadt hervorgehen.

Vorgaben des geltenden Verfassungsrechts: Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz

 Eingang
Richtweg
28195 Bremen

 Parkhaus
Rövekamp
28195 Bremen

 Bus / Straßenbahn
Haltestellen
Hauptbahnhof

Sprechzeiten
Mo. - Do.:
09:00 - 15:00 Uhr
Fr.:
09:00 - 13:30 Uhr

Art. 28 Abs. 1 GG macht Vorgaben, wie die Länder ihre verfassungsmäßige Ordnung auszugestalten haben. Im Blick auf die Repräsentation des Volkes in Volksvertretungen befiehlt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG: In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (vgl. zu diesen Wahlrechts-Grundsätzen auch Art. 38 Abs. 1 GG).

Damit sind drei Ebenen der Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk angesprochen.

Im Land Bremen spielt die Ebene der Kreise keine Rolle. Zu betrachten ist nur die Vertretung des Volkes im Land Bremen und in den Gemeinden Bremerhaven und Bremen.

Die Vertretung des bremischen Landesvolkes ist - in der Terminologie der Art. 75 ff. LV - „Der Landtag (Bürgerschaft)“, im praktischen Sprachgebrauch „Die Bürgerschaft (Landtag)“.

Die Gemeindevertretung der Einwohner der Stadtgemeinde Bremen ist die Stadtbürgerschaft, die nach Art. 148 Abs. 1 LV aus den von den stadtbremischen Wählern im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern besteht, solange nicht die Stadtgemeinde Bremen sich eine eigene Kommunalverfassung mit einer hiervon abweichenden Regelung gibt.

Die Gemeindevertretung der Einwohner der Seestadt Bremerhaven ist die Stadtverordnetenversammlung gemäß §§ 17 ff. der Verfassung für die Stadt Bremerhaven, die aus einer eigenständigen kommunalen Wahl hervorgeht.

Der Prüfstein im Landtagswahlrecht: Mehrheitsfähigkeit

Die Aufgaben eines Landtages sind nicht identisch mit den Aufgaben einer Gemeindevertretung. Das Wahlrecht unterscheidet zwischen Wahlen zu einem Landesparlament und Wahlen zu einer Gemeindevertretung. Die Prüfung eines Landtagswahlrechts folgt anderen Kriterien als die Prüfung eines Kommunalwahlrechts.

Das Landtagswahlrecht muss ein Landesparlament schaffen, das ein Bild der im wahlberechtigten Landesvolk vorhandenen politischen Meinungen wiedergibt und hinreichend funktionsfähig ist (vgl. Neumann, Kommentar zur Bremischen Landesverfassung, Anm. 14 zu Art. 75 LV).

Der entscheidende Gesichtspunkt für die hinreichende Funktionsfähigkeit eines Parlaments in der parlamentarischen Demokratie ist die Frage, ob sich am Ende einer Wahl in dem Parlament eine regierungsfähige Mehrheit zusammenfindet, die eine Bundes- oder Landesregierung wählt, diese trägt und kontrolliert, Gesetze - vor allem das Haushaltsgesetz - beschließen kann und die übrigen Institutionen des Staates zu ihrem Tun legitimiert. Der so verstandenen Funktionsfähigkeit des Parlaments wird ein „Verfassungswert“ zuerkannt ((Morlock in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 38, Rn. 104).

Dieser „Verfassungswert“ prägt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht spricht vom „Postulat der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung“ (BVerfGE 51, 222/236). Es hat im Blick auf den Bundestag und die Landtage ständig betont, ein entscheidendes Kriterium für deren Funktionsfähigkeit sei die Fähigkeit zur „Bildung einer stabilen Mehrheit“ (so BVerfGE 82, 322/338). Zur Begründung hat das Gericht „bei dem Deutschen Bundestag und den Landtagen in erster Linie auf die Aufgaben der Gesetzgebung und Regierungsbildung“ abgehoben (BVerfGE 51, 222/ 237).

Von dieser Basis aus erklärt sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Sperrklauseln in Verhältniswahlsystemen. An sich sind diese Klauseln –für Bremen vgl. Art. 74 Abs. 4 LV – bedenklich, weil sie mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 GG nicht harmonieren. Gleichwohl werden Stimmen, die auf Splitterparteien entfallen, bei der Sitzverteilung im Bundestag und in Landtagen nicht berücksichtigt. Das Bundesverfassungsgericht hält dies für zulässig, um einem dem Verhältniswahlrecht innewohnenden Prinzip die Spitze zu nehmen

– dem Prinzip nämlich, „den politischen Willen der Wählerschaft in der zu wählenden Körperschaft möglichst wirklichkeitsnah abzubilden“. Denn dieses Prinzip „kann eine Aufspaltung in viele kleine Gruppen zur Folge haben, die die Bildung einer stabilen Mehrheit erschweren oder verhindern würden.“ (BVerfGE 82, 322/338; bekräftigt in BVerfGE 95, 408/418, 419).

Das Gericht sieht also in der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Landtage durch Mehrheitsfähigkeit „ein so hohes Gut“, dass dieses einen „besonderen, rechtfertigenden“ Grund“ für die Durchbrechung der Wahlgleichheit „abgibt“ (Hans Meyer, Handbuch des Staatsrechts, § 38, Rn. 27). „Die gleichheitswidrige Beschränkung des Erfolgswertes wird gerechtfertigt durch den Verfassungswert der Arbeitsfähigkeit des Parlaments“ (Morlock in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 38, Rn. 104).

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) als Landesparlament

Die Bürgerschaft (Landtag) repräsentiert als Landesparlament i.S.v. Art. 28 Abs. 1 GG die Gesamtheit des bremischen Landesvolkes auf staatlicher Ebene. Ihre Beschlüsse werden dem Landesvolk als Willensäußerung zugerechnet (Maunz-Dürig-Herzog, Anm. 2 zu Art. 38). Die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) ist der grundlegende Legitimationsmodus der staatlichen Gewalt, weil die Wahl der Volksvertretung das wichtigste Mittel der Einflussnahme des bremischen Landesvolks auf die staatliche Willensbildung ist. Die Wahl durch das Landesstaatsvolk legitimiert die Bürgerschaft (Landtag) zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

An dieser Stelle sollen die wichtigsten Aufgaben der Bürgerschaft (Landtag) in Erinnerung gerufen werden:

Die in Art. 101, 123 ff. LV umschriebenen Befugnisse der Bürgerschaft (Landtag) als Landesgesetzgeber;

die übrigen in Art. 101 LV genannten Aufgaben für das Land Freie Hansestadt Bremen;

die Wahl des Präsidenten des Senats und der übrigen Mitglieder des Senats als Landesregierung, Art. 107 LV;

die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns;

Abwahl von Senatsmitgliedern gemäß Art. 110 LV;

die Bildung von Ausschüssen (Art. 105 LV) und Deputationen (Art. 129 LV) auf Landesebene;

die Änderung der Landesverfassung, Art. 125 LV;

den Erlass des Haushaltsgesetzes für das Land, Art. 132 LV;

die Wahl der Mitglieder des Landesrechnungshofs, Art. 133 a;

die Wahl der im Dienst des Landes stehenden Richter, Art. 136 LV;

die Wahl der Mitglieder des Staatsgerichtshofes für die Freie Hansestadt Bremen, Art. 139 LV;

die Teilhabe an der Landesverwaltung, soweit staatliche Deputationen für Angelegenheiten der Verwaltungszweige gebildet sind, Art. 129 LV.

Auf der Grundlage des geltenden Landtagswahlrechts ist die Bürgerschaft (Landtag) seit In-Kraft-Treten der Landesverfassung im Jahr 1947 ihren Aufgaben gerecht geworden. Stets haben sich nach einer Bürgerschaftswahl regierungsfähige Mehrheiten gebildet. Die in Art. 75 Abs. 4 LV verankerte 5%-Sperrklausel hat die Mehrheitsfähigkeit gefördert.

Landtagsabgeordnete: Vertreter des ganzen Volkes, keine Lokalvertreter

Die in die Bürgerschaft (Landtag) gewählten Abgeordneten repräsentieren das Landesvolk der Freien Hansestadt Bremen. Nach Art. 83 LV sind sie Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung und haben eine besondere Treuepflicht gegenüber dem Land Freie Hansestadt Bremen. Sie legitimieren kraft ihrer unmittelbar auf das Landesstaatsvolk zurückzuführenden Legitimation alle anderen von ihnen gewählten Institutionen des Landes zur Wahrnehmung ihrer staatlichen Funktionen. „Sie sind damit nicht Vertreter partikularer Gruppen, auch nicht ihrer Partei und ebenfalls nicht der Bürger ihres Wahlkreises oder ihrer Wähler.“ (Morlock, a.a.O., Rn. 123).

Den politischen Horizont von Landtagsabgeordneten bilden die Interessen des Landes und nicht die lokalen Interessen einer Gemeinde. Landtagsabgeordnete repräsentieren nicht die Bevölkerung einer Gemeinde auf der Landesebene. Die Repräsentation des Gemeindevolkes weist Art. 28 Abs. 1 GG ausdrücklich den Gemeindevertretungen und deren Mitgliedern zu (z.B. Gemeinderäte, Stadtverordnete). Diese agieren auf einer anderen Ebene als Landesparlamente. Sie entscheiden „als Selbstverwaltungsorgan und alleiniger Träger der öffentlichen Verwaltung in ihrem Gebiet eigenverantwortlich über Gemeindeangelegenheiten“ (so das Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 51, 222/237 mit umfänglichen Nachweisen). In den Gemeindevertretungen sollen sich die in einer Gemeinde vorhandenen politischen Auffassungen und Strömungen möglichst wirklichkeitsnah abbilden. Der Wahlrechts-Grundsatz der Gleichheit der Wahl in den Kommunalwahlrechten kommt voll zum Tragen. Sperrklauseln sind in den Kommunalwahlrechten der Flächenländer die Ausnahme. Kommunalwahlrechte streben gerade nicht danach, das Nebeneinander von Gemeinderäten oder Stadtverordneten aus etablierten Parteien, aus Freien Wählervereinigungen, Rathausparteien, Interessenvereinigungen, Einzelkandidaten im Interesse der Mehrheitsfähigkeit bei der Mandatsvergabe zu korrigieren. Im Interesse möglichst getreuer Abbildung der bei den Gemeindebewohnern vorhandenen Auffassungen fördern einige Kommunalwahlgesetze den Einfluss des einzelnen Wählers auf die personelle Zusammensetzung der Gemeindevertretung sogar über Parteigrenzen hinweg durch Kumulieren und Panaschieren.

Das Verschwinden der Sperrklauseln aus Kommunalwahlrechten der Flächenländern ist bezeichnend für die andersartigen Aufgaben eines Kommunalwahlrechts. Jede Wählerstimme hier soll das gleiche Gewicht haben. Die möglichst getreue Abbildung des Wählerspektrums ist wichtiger als die Förderung der Arbeitsfähigkeit durch Mehrheitsfähigkeit. Das Bundesverfassungsgericht lässt Sperrklauseln bei Kommunalwahlen im Grunde nicht mehr und wenn, dann nur noch unter eng umgrenzten und stetig auf ihre Berechtigung zu prüfenden Voraussetzungen zu. Sperrklauseln auf Gemeindeebene können heute überall dort kaum noch begründet werden, wo die Gemeindevertretung nicht mehr die Spitzen der kommunalen Exekutive (z.B. Bürgermeister) wählt, sondern das Gemeindevolk unmittelbar.

Festgehalten sei: Die in den Landtag gewählten Abgeordneten sind ausdrücklich keine Gemeindevertreter. Sie vertreten keine Lokalinteressen im Landesparlament. Der Willen des Landesvolks bildet sich nicht als die Summe des Willens von Lokalvertretern.

Das ändert sich übrigens nicht durch die bremische Besonderheit, dass die Stadtbürgerschaft aus den von den stadtbremischen Wählern mit der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen gewählten Vertretern besteht. Denn dadurch werden Landtagsabgeordnete zugleich zu Mitgliedern einer Kommunalvertretung erklärt – nicht werden umgekehrt stadtbremisch gewählte Kommunalvertreter zu Landtagsabgeordneten gemacht.

Der Vorschlag der Initiative „Mehr Demokratie“

Der Vorschlag empfiehlt, die Wahl zu einem Landtag über weite Strecken nach den Prinzipien einer Kommunalwahl zu gestalten.

Im einzelnen: Der Vorschlag, das Kumulieren und Panaschieren einzuführen, ist bisher als typisches Instrument von Kommunalwahlrechten bekannt gewesen. Der Vorschlag will – wie ein Kommunalwahlrecht - die in der Wahlbevölkerung vorhandenen politischen Auffassungen und lokalen Interessen möglichst getreu in der Bürgerschaft abbilden. Das soll insbesondere durch die Einrichtung von Mehr-Bewerber-Wahlkreisen erreicht werden. Wahlkreise sollen bis zu 7 Abgeordnete in den Landtag entsenden können, wobei die 5% Sperrklausel nicht gelten soll. Das bedeutet, dass über die Wahlkreise auch solche Wahlvorschläge zum Zug kommen können und sollen, die nur lokal bedeutend sind oder geringe Unterstützung finden. Zum Zuge kommen können sogar Interessen, die nicht die Horizont des Landes im Blick zu haben brauchen und die bezogen auf die gesamte (Landes)Wählerschaft nur marginal unterstützt werden. Dies fördert die Vielheit der in den Landtag gewählten Vertreter von Parteien, Wählervereinigungen oder Einzelkandidaten. Das mag in einer Gemeindevertretung richtig sein. In einem Landtag ist es nicht richtig, weil es die Mehrheitsfähigkeit gefährdet.

Das Problem der Mehrheitsfähigkeit ist zentral für die Bewertung des Vorschlags. Der Blick in die Zusammensetzung der aktuell in der Stadtgemeinde Bremen amtierenden Beiräte – hier gilt die Sperrklausel nicht – mag dies verdeutlichen: Hier sind mehr Parteien und Gruppierungen vertreten als in der Bürgerschaft (Landtag). Dieser Effekt wird auch in einer nach dem Vorschlag zusammengesetzten Bürgerschaft (Landtag) mit partiellem Wegfall der Sperrklausel eintreten. Es dürfte sich empfehlen, anhand der Ergebnisse vergangener Wahlen Modellrechnungen zur potentiellen Zusammensetzung der Bürgerschaft anzustellen und daraus Folgerungen für die Mehrheitsfähigkeit des Vorschlags zu ziehen.

Ferner ist anzumerken: Es ist nicht das Ziel des Gebots aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, die Repräsentationsebenen von Landesvolk und Gemeindevolk zu vermischen. Der Wille des Landesvolks bildet sich nicht als die Summe des Zusammenwirkens von Repräsentanten der Gemeinden eines Landes. Dies wird der Vorschlag aber erreichen, weil er den Schwerpunkt auf die Wahlkreise legt und gerade danach strebt, dass im Wahlkreis bekannte und dort verankerte Bewerber in den Landtag einziehen. Sie werden tendenziell nicht den Horizont der Interessen des Landes im Blick haben sondern enge, lokal bezogene Interessen vertreten, deswegen aufgestellt und gewählt werden und diese Interessen über die Dauer der Legislaturperiode im engen Kontakt mit ihren Wählern verfolgen. Es ist nicht ersichtlich, wie ein derartiger Lokalvertreter die Perspektive der Landesinteressen in den Blick nimmt. Zu erwarten steht, dass er Landesinteressen am Maßstab seiner lokalen Interessen bewertet und bei der Entscheidung landespolitisch relevanter Fragen die Interessen seiner lokalen Wähler zuvörderst im Auge hat.

Ein so gewählter Angeordneter mag der Form nach den Status eines Landtagsabgeordneten erlangen. Der Sache nach ist er Gemeinderat oder Stadtverordneter. Vertreter der ganzen bremischen Bevölkerung wird er schwerlich sein können. Das bedeutet: In der Volksvertretung des Landesvolkes der Freien Hansestadt Bremen werden zwei funktional unterschiedlich zu beurteilende Volksvertreter zusammengeführt. Das bedeutet weiter: In ein und derselben Volksvertretung – dem Landtag – werden zwei unterschiedliche Ebenen der Repräsentation des Volkes in einer Volksvertretung zusammengeführt: die Ebenen des Landesvolks und des Gemeindevolks.

Das kann vor Art. 28 Abs. 1 GG nicht bestehen. Die Ebenen, die Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG streng trennt, werden vom Vorschlag unzulässig vermengt. Das ist schon formal mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht vereinbar. Es verfehlt auch inhaltlich die in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vorausgesetzte Existenz unterschiedlicher Ebenen der Volksvertretung und der daran anknüpfenden Existenz unterschiedlicher Vertretungskörperschaften mit unterschiedlichen Aufgaben. Diese Ebenen sind getrennt zu betrachten. Auf der staatlichen Ebene des Landes hat die Repräsentanz von Gemeindeinteressen nichts zu suchen und im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung hat die Volksvertretung des Landes nicht zu bestimmen.

Überlegungen zu Alternativen

Sie haben in Ihrem Schreiben gebeten, auch Ansätze für Alternativen aufzuzeigen.

Das geltende bremische Landtagswahlrecht ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht reformbedürftig. Es ermöglicht die Bildung einer funktionsfähigen Bürgerschaft (Landtag). Dass es den Einfluss der Wähler auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft (Landtag) ausschließt, macht es nicht verfassungswidrig.

Eine Änderung dieses Zustandes wäre freilich rechtlich zulässig.

Das Nachdenken über Änderungen sollte allerdings die besondere bremische Staatstruktur beachten. Man kann das geltende bremische Wahlrecht und dessen verfassungsrechtliche Grundlagen in all seiner Besonderheit als ausbalancierte Antwort auf die besonderen staatlichen Strukturen der Freien Hansestadt Bremen deuten. Das mag einerseits seine Abweichungen von anderen in Deutschland verbreiteten Wahlrechten erklären, andererseits aber auch den Blick darauf richten,

dass in die speziellen bremischen Strukturen nicht jedes beliebige Wahlrecht ohne Folgeänderungen implementiert werden kann. Jedenfalls ist es gelungen, das Unionsbürgerwahlrecht in das bremische Recht einzufügen. Ob dies bei Etablierung eines anderen Wahlrechts auch gelingt, werden die weiteren Beratungen erweisen müssen.

Ich halte es für eine näher zu prüfende Möglichkeit, das Kumulieren und Panaschieren einzuführen mit dem Ziel, das starre Listenwahlrecht aufzulockern und den Einfluss der Wähler auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft zu stärken. Es wird sich zeigen müssen, ob dieses bislang dem Kommunalwahlrecht der Flächenländer zugerechnete Instrument für eine Landtagswahl in Bremen - insbesondere unter dem Aspekt der Mehrheitsfähigkeit – geeignet und von den Wählerinnen und Wählern hinreichend einfach zu handhaben ist.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Wrobel

Der Senator für Inneres und Sport



**Freie
Hansestadt
Bremen**

Der Senator für Inneres und Sport
Contrescarpe 22/24, 28203 Bremen

Auskunft erteilt
Herr Klünder

Zimmer 325

T (04 21) 3 61 9059
F (04 21) 4 96 9059

E-mail *)
HKluender@inneres.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens
13. Januar 2005
BSchn/gw
Mein Zeichen
(bitte bei Antwort angeben)
- 22 -

Bremen, 10. Februar 2005

An den
nichtständigen Parlamentsausschuss
„Wahlrechtsreform“ der
Bremischen Bürgerschaft
- z. Hd. Frau Schneider -
Am Markt 20

28195 Bremen

Änderung des Wahlrechts

Ihr Schreiben vom 13. Januar 2005

Sehr geehrte Frau Schneider,

Ihrer Bitte, zu dem Vorschlag des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ Stellung zu nehmen, komme ich gerne nach.

Der Entwurf (Stand: 16.09.2004) schlägt für die Wahl zur Bürgerschaft ein neues Wahlsystem vor. In den beiden Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven sollen Mehrmandats-Wahlkreise mit vier bis sieben Sitzen eingeführt werden, in denen jeweils die Hälfte der im Wahlbereich zu wählenden Abgeordneten über Wahlkreislisten von Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerbern nach den Grundsätzen der Verhältniswahl ohne 5%-Klausel gewählt werden. Die übrigen Abgeordneten sollen über sog. Stadtlisten (Parallele zu den bisherigen Wahlbereichslisten) nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit 5%-Klausel gewählt werden, wobei von der für jede Stadtliste errungenen Sitzzahl die Zahl der gewonnenen Wahlkreissitze abgezogen wird (Anrechnungsprinzip).

Außerdem sollen die bisher „starrten“ Wahlbereichslisten mit Einstimmensystem durch „offene“ Wahlkreis- und Stadtlisten mit jeweils bis zu fünf Stimmen ersetzt werden, die der Wähler beliebig auf die Wahlkreis- und Stadtlisten und die in ihnen genannten Bewerber anhäufeln (kumulieren) und verteilen (panaschieren) kann.

 Eingang
Contrescarpe 22
28203 Bremen

 Dienstgebäude
Contrescarpe 22/24
28203 Bremen

 Bus / Straßenbahn
Hauptbahnhof
Theater am Goetheplatz

Sprechzeiten
Mo. - Do. 9:00 - 15:00 Uhr
Frei. 9:00 - 13:00 Uhr

*) E-Mail-Adresse vorerst nur für formlose Mitteilungen ohne elektronische Signatur

Bei der Bewertung dieses Wahlsystems stehen insbesondere zwei Rechtsfragen im Vordergrund, die sich aufgrund der Besonderheiten im bremischen Wahlrecht ergeben, nämlich der in der Landesverfassung normierten 5%-Sperrklausel sowie des Teilnahmerechts von Unionsbürgern an der Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) im Wahlbereich Bremen, das allerdings ausschließlich auf die – nicht getrennt gewählte - Stadtbürgerschaft bezogen ist.

- Die erste Frage ist die Vereinbarkeit des kombinierten Wahlsystems von Wahlkreislisten und Stadtlisten insbesondere mit der 5%-Klausel in Art. 75 Abs. 3 der Landesverfassung.
- Die zweite Frage erstreckt sich auf die bundes- und europarechtlichen Auswirkungen einer Stimmabgabe deutscher Wähler für Unionsbürger auf den Stimmzetteln zur Bürgerschaftswahl im Wahlbereich Bremen. Einerseits dürfen an dieser Landtagswahl gemäß Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur aktiv und passiv wahlberechtigte Deutsche teilnehmen (vgl. BVerfGE 83, 37, 53). Andererseits können infolge der Einführung „offener“ Wahlkreis- und Stadtlisten auf den zugehörigen Stimmzetteln zur Landtagswahl (und nur die gibt es) neben den Deutschen auch Unionsbürger als Bewerber mit eigenständiger Stimmabgabemöglichkeit kandidieren.

Im Ergebnis halte ich die gemäß §§ 5a und 7 des Entwurfs vorgeschlagene Wahl nach Wahlkreislisten mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und der in der Landesverfassung verankerten 5%-Sperrklausel für nicht vereinbar (dazu unten 1.).

Außerdem dürfen bei einer Einführung offener Wahlkreis- und Stadtlisten mit der Möglichkeit der Stimmabgabe für jeden einzelnen Listenbewerber auf den Stimmzetteln zur Bürgerschaftswahl im Wahlbereich Bremen aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Unionsbürgerkandidaten aufgeführt werden (dazu unten 2.).

Insgesamt verfolgt das Vorhaben ein wahlpolitisches Anliegen, das auf spezifischen kommunalpolitischen Gegebenheiten gründet und bislang bundesweit – mit Ausnahme der Bürgerschaftswahl in Hamburg – auch nur auf der kommunalen Ebene verwirklicht wurde. Das bei staatlichen Wahlen verfolgte Anliegen, bei größtmöglicher Klarheit des Wahlverfahrens handlungsfähige Parlamente und Regierungen hervorzubringen, wird durch das vorgeschlagene Verfahren hingegen nicht befördert. Die erkennbare Kompliziertheit des vorgeschlagenen Wahlverfahrens droht darüber hinaus die bereits jetzt festzustellende allgemeine Wahlmüdigkeit bei einem Großteil der Wahlberechtigten zu vergrößern.

Zur Begründung möchte ich folgendes anmerken:

1. Wahl nach Wahlkreislisten gemäß §§ 5a und 7 des Entwurfs

a) Einführung von Wahlkreisen

Ein gewählter Wahlkreisabgeordneter soll in besonderer Weise mit seinem Wahlkreis verbunden sein. Er soll nicht ein beliebiges Konglomerat von Wählern, sondern im Wahlgebiet vorhandene, zusammengehörige regionalpolitische Bevölkerungseinheiten repräsentieren (Prinzip der Deckungsgleichheit). Zu diesem Zweck sind – so jedenfalls die Theorie von § 5a Abs. 2 des Entwurfs - die Wahlkreise so zu begrenzen, dass sie unter Wahrung der örtlichen Verhältnisse ein „zusammenhängendes Ganzes“ bilden; Stadtteile dürfen dabei „nur ausnahmsweise“ durchschnitten werden.

In den Flächenländern gibt es Regierungsbezirke sowie Land- und Stadtkreise. Die Stadtstaaten Hamburg und Berlin können immerhin als Grundlage ihrer Wahlkreiszuschnitte auf ausgeprägte Bezirksverfassungen mit politischer Selbstverwaltung verweisen. Im Vergleich dazu erscheint es angesichts der in Bremen vorherrschenden kleinteiligen Strukturen zweifelhaft, ob eine bremische Wahlkreiseinteilung den selbst gesteckten Ansprüchen überhaupt gerecht werden kann. So bleibt beispielsweise unerfindlich, wie der Entwurf im „Wahlkreis 2 Bremen-Häfen“ von Blockland bis Strom und seiner Durchschneidung von drei Stadtbezirken und vier Stadtteilen mit sechs Beiräten ein organisch „zusammenhängendes Ganzes“ sehen will.

b) Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verletzt

Der Entwurf sieht in § 5a Abs. 3 eine Begrenzung der Größenunterschiede zwischen den Wahlkreisen in Höhe von plus/minus 25 vom Hundert der durchschnittlichen Wahlkreisgröße vor. Für die Berechnung der Durchschnittsabweichung stellt der Entwurf auf den Wahlkreisdurchschnitt im jeweiligen Wahlbereich ab.

Demgegenüber hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen in seiner Entscheidung vom 05.11.2004 – St 2/04 – zur Zulässigkeit der Mandatsverteilung auf die Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven auf den Landesdurchschnitt abgestellt, weil die Bürger in den beiden Wahlbereichen ein die Gesamtheit des Landesvolks repräsentierendes Landesparlament wählen (Umdruck S. 14). Gleiches muss m. E. für die Einteilung der

Wahlkreise gelten. In allen Wahlkreisen des Landes wird ebenfalls insgesamt zu einem Landtag gewählt, und in diesem müssen alle Wahlkreiswähler nach den Grundsätzen der Verhältniswahl in möglichst gleicher Weise repräsentiert sein.

Maßgeblich ist daher nicht der Wahlbereichsdurchschnitt, sondern der landesweite Durchschnitt. Nach dem Stand der Wahlberechtigten vom 25. Mai 2003 liegen die Abweichungen im Entwurf mit plus 27,7 vom Hundert im „Wahlkreis 5 Bremen-Südost“ und minus 32,7 vom Hundert im „Wahlkreis 7 Bremerhaven-Nord“ in jedem Fall außerhalb des Maßes der verfassungsrechtlich zulässigen Durchschnittsabweichung.

Insgesamt widersprechen die vom Entwurf gebildeten Wahlkreise in den beiden Wahlbereichen dem Gebot der Gleichmäßigkeit. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Bremerhaven in zwei Wahlkreise mit je 4 Sitzen und Bremen im Vergleich dazu in sechs Wahlkreise mit fünf bis sieben Sitzen eingeteilt wird. In Hamburg haben alle Wahlkreise über alle Bezirke hinweg ein gleiches Quorum von drei bis fünf Sitzen.

Es bedürfte ggf. noch näherer Prüfung, ob und wie angesichts der vorhandenen staats- und kommunalrechtlichen Strukturen in Bremen eine auch nur annähernd den Anforderungen gerecht werdende Wahlkreiseinteilung und Mandatsverteilung gefunden werden kann.

c) Unvereinbarkeit mit Art. 75 Abs. 3 LV

Nach Art. 75 Abs. 3 LV entfallen auf Wahlvorschläge, für die weniger als fünf vom Hundert der Stimmen im Wahlbereich Bremen bzw. im Wahlbereich Bremerhaven abgegeben werden, keine Sitze. An der Berechtigung einer solchen Sperrklausel bestehen keine Zweifel. Mit ihr soll der mit dem Verhältniswahlssystem verbundenen Parteienzersplitterung vorgebeugt werden, aus der sich ernsthafte Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeit des gewählten Parlaments ergeben können.

Der Entwurf sieht bei der Verhältniswahl nach Stadtlisten in § 7a Abs. 1 eine Fünf-Prozent-Hürde vor (Parallele zu den bisherigen Wahlbereichslisten). Im Unterschied dazu verzichtet der Entwurf in § 7 bei der Verhältniswahl nach Wahlkreislisten auf die Sperrklausel.

Dadurch könnten auch Bewerber kleinerer Parteien und Wählervereinigungen mit nur lokalen Schwerpunkten über die Wahlkreisliste in die Bürgerschaft (Landtag) einziehen; gleiches gilt für solche Parteien und Wählervereinigungen, die - ggf. in Absprache mit anderen - keine

Stadtliste eingereicht haben oder deren Stadtliste (z. B. mangels hinreichender stadtweiter Unterstützungsunterschriften) nicht zugelassen worden oder nach § 7a Abs. 1 nicht zu berücksichtigen ist.

Dieses Wahlsystem ist m. E. mit der von der Landesverfassung für ein Verhältniswahlsystem vorgegebenen allgemeinen Anwendung der 5%-Sperrklausel nicht zu vereinbaren. Alle Wählerstimmen, die nicht mindestens im Wahlbereich 5% aller gültigen Stimmen für einen Wahlvorschlag ergeben, sind vom Einfluss auf die Zusammensetzung der Bürgerschaft ausgeschlossen. Für den Entwurf hieße dies, dass Stadt- und Wahlkreislisten der Partei oder Wählervereinigung zu einem Wahlvorschlag verbunden und jeweils die Summe der erzielten Stadt- und Wahlkreisstimmen zur Berechnung des 5%-Quorums zugrunde gelegt werden müssten. Beispielhaft darf für die an ein solches Wahlsystem zu stellenden Anforderungen auf das Bayerische Landtagswahlrecht verwiesen werden, das ebenfalls eine allgemeine 5%-Klausel in der Verfassung kennt.

d) unzulässiger „Doppelerfolg“ der Stimmabgabe für Wahlkreis- und Stadtlisten

Der Wähler hat je fünf Wahlkreisstimmen für die Wahl nach Wahlkreislisten und fünf Stadtstimmen für die Wahl nach Stadtlisten. Mit seinen beiden Stimmenkontingenten kann der Wähler im Regelfall keinen „doppelten Stimmerfolg“ erzielen: Gehören nämlich die in den Wahlkreisen mit den Wahlkreisstimmen erfolgreich gewählten Bewerber Parteien an, deren Stadtlisten aufgrund der für sie abgegebenen Stadtstimmen ebenfalls erfolgreich an der Sitzverteilung nach § 6 Abs. 2, § 7a Abs. 2 und 4 des Entwurfs teilnehmen, so werden die Wahlkreissitze von den für die Parteien aufgrund der Stadtstimmen ermittelten Sitzzahlen abgezogen (Anrechnungsprinzip nach § 7a Abs. 5 Satz 1 des Entwurfs). Anders ausgedrückt: Die ebenfalls erfolgreichen Stadtstimmen des Wählers werden in der Regel durch diese Sitzanrechnung „aufgesogen“.

Anders verhält es sich, wenn Wahlkreissitze nicht auf Mandate angerechnet werden, die für die Stadtlisten aufgrund der Stadtstimmen errechnet sind. Das ist der Fall, wenn erfolgreiche Wahlkreisbewerber als Einzelbewerber oder über eine Partei oder Wählervereinigung gewählt werden, für die keine Stadtliste zugelassen oder deren Stadtliste aufgrund der 5%-Klausel nicht zu berücksichtigen ist (vgl. § 7a Abs. 2 des Entwurfs). In diesen Fällen kann durch das „Splitten“ von Wahlkreis- und Stadtstimmen dann ein doppelter Stimmerfolg erzielt werden, wenn die für Stadtlisten abgegebenen Stadtstimmen diesen zu Sitzen verhelfen, obwohl die Wahlkreisstimmen der Wähler schon zur Zuteilung eines Wahlkreissitzes geführt

haben, der nicht im Wege des Verhältnisausgleichs verrechnet werden kann.

Der Entwurf enthält keine Regelungen zur Verhinderung eines doppelten Stimmerfolges. Die Nichtberücksichtigung der Stadtstimmen von Wählern, die ihre Wahlkreisstimmen einer im Wahlkreis erfolgreichen Partei gegeben haben, wäre eigentlich notwendige Folge des Anrechnungsprinzips nach § 7a Abs. 5 Satz 1 des Entwurfs.

Im Bundeswahlrecht verhindert die Bestimmung in § 6 Abs. 1 Satz 2 BWG das doppelte Stimmengewicht für bestimmte Fälle und verwirklicht damit die Wahlgleichheit. Andere Landtagswahlrechte haben ähnliche Regelungen, mit denen im übrigen auch Wahlabsprachen von Parteien zur Umgehung des Anrechnungsmechanismus verhindert werden sollen. Ob derartige Regelungen im vorliegenden Entwurf geschaffen werden könnten, bedarf noch näherer Prüfung.

2. Einführung offener Listen mit Kumulieren und Panaschieren?

Die Umstellung der bisher geschlossenen („starrten“) Listenwahlvorschläge auf „offene“ Stadt- und Wahlkreislisten macht die Nennung aller Kandidaten auf den Stimmzetteln erforderlich (§ 25 Abs. 2 des Entwurfs). Dies hätte zur Folge, dass künftig auf den entsprechenden Stimmzetteln zur Bürgerschaftswahl im Wahlbereich Bremen auch Unionsbürgerkandidaten aufgeführt werden müssen. Diese Bewerber wären auf den Stimmzetteln zum Zwecke der notwendigen Information für die Wähler ausdrücklich als Unionsbürger zu kennzeichnen, die nur zur Stadtbürgerschaft kandidieren.

Hier stellt sich die Frage, wie Stimmabgaben von deutschen Wählern auf solche Unionsbürgerkandidaten unter Berücksichtigung der bundesverfassungsrechtlichen (Grundgesetz und Landesverfassung) und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (EG-Kommunalwahlrichtlinie) zu bewerten sind.

a) Geltende Rechtslage

Zum besseren Verständnis sollen zunächst die geltenden Besonderheiten dargestellt werden. Danach können Unionsbürger in der Stadtgemeinde Bremen unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche an der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen teilnehmen. Zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Bedenken wird jedoch dieses Wahlrecht im Ergebnis ausschließlich auf die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft beschränkt (vgl. zu

den Einzelheiten Drs. 14/294 vom 9.5.1996).

Unionsbürger erhalten das aktive und passive Wahlrecht zur Stadtbürgerschaft vermittelt über ein Teilnahmerecht an der Wahl zur Bürgerschaft (Landtag). Die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft wird nicht durch eigenständigen Wahlakt, sondern durch die Wahl im Wahlbereich Bremen bestimmt (Art. 148 Abs. 1 Satz 3 LV).

Dieser Wahlakt zum Landtag und zur Stadtbürgerschaft kann von Deutschen nur einheitlich getätigt werden, so dass getrennte Listen für Landtag und Stadtbürgerschaft nicht möglich sind. Nur soweit dieser einheitliche Wahlakt mittelbar die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft beeinflusst, können auch Unionsbürger daran teilhaben, was durch eine Reihe besonderer Regelungen im Bremischen Wahlgesetz (LWG) sichergestellt wird:

- § 1 Abs. 1 a LWG

„(1a) Unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche können auch Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (Unionsbürger) an der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen teilnehmen. Ihr Wahlrecht gilt jedoch ausschließlich für die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft.“

Satz 1 gewährt auch Unionsbürgern unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche die aktive Teilnahme an der Wahl zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen. Satz 2 begrenzt diesen Wahlakt aus verfassungsrechtlichen Gründen auf die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft nach § 5 Abs. 3 LWG.

- § 4 Abs. 2 LWG

„(2) Ein nach § 1 Abs. 1a Wahlberechtigter ist ausschließlich zur Stadtbürgerschaft wählbar.“

Absatz 2 regelt die ausschließliche Wählbarkeit der Unionsbürger zur Stadtbürgerschaft. Die Wählbarkeitsvoraussetzungen für Unionsbürger korrespondieren mit ihrer eingeschränkten Wahlberechtigung im Wahlbereich Bremen.

- § 5 Abs. 3 LWG

„(3) Die Stadtbürgerschaft setzt sich aus den im Wahlbereich Bremen von den Wahlberechtigten nach § 1 Abs. 1 und 1a gewählten Mitgliedern zusammen.“

Die gesonderte Auswertung des Wahlergebnisses der Unionsbürger (grüne Stimmzettel) bestimmt zusammen mit dem Landtagswahlergebnis der Deutschen (blaue Stimmzettel) im Wahlbereich Bremen die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft.

- § 16 Abs. 1 Satz 1 LWG

„Parteien und Wählervereinigungen, die im Deutschen Bundestag oder in der Bürgerschaft seit deren letzter Wahl nicht aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen vertreten waren, können als solche einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie spätestens am 75. Tage vor der Wahl dem Landeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl schriftlich angezeigt haben und der Landeswahlausschuss ihre Eigenschaft als Partei oder Wählervereinigung festgestellt hat.“

Eine wirksame Beteiligungsanzeige zur Bürgerschaftswahl setzt voraus, dass die anzeigende Vereinigung auch willens und in der Lage ist, sich mit einem „landtagswahl-fähigen“ Wahlvorschlag an der Bürgerschaftswahl zu beteiligen. Da es keine eigenständige Wahl zur Stadtbürgerschaft gibt, kann es auch keine eigenständige Beteiligungsabsicht nur zur kommunalen Ebene der Stadtgemeinde geben (ständige Staatspraxis).

Die Anerkennung einer ausschließlich aus Unionsbürgern bestehenden Vereinigung als Partei scheitert an § 2 Abs. 3 PartG, als Wählervereinigung dann, wenn keine Aufstellung eines landtagswahlfähigen Wahlvorschlages beabsichtigt wird (d.h. mindestens ein in die Bürgerschaft wählbarer deutscher Bewerber).

Wird eine solche Vereinigung aufgrund ihrer (satzungsmäßig verankerten) Beteiligungsabsicht an der Bürgerschaftswahl als Wählervereinigung vom Landeswahlausschuss anerkannt, später aber nur eine Liste ohne mindestens einen deutschen Bewerber eingereicht, hat der Wahlbereichsausschuss Bremen diesen Wahlvorschlag zurückzuweisen, weil er den Anforderungen nicht entspricht, die u.a. in § 19 Abs. 1a Satz 1 LWG aufgestellt sind.

(Daher kann ein Unionsbürger entgegen den Regelungen in § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2, § 15a des Entwurfs auch nicht als Einzelbewerber einer Wahlkreisliste auftreten.)

- § 18 Abs. 2 Satz 2 LWG

„Wahlvorschläge der in § 16 Abs. 3 Nr. 2 genannten Parteien und Wählervereinigungen müssen außerdem von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Wahlbereichs persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; die Wahlberechtigung muss im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und ist bei Einreichung der Wahlvorschläge durch eine Bescheinigung der Gemeindebehörde nachzuweisen.“

Unterstützungsunterschriften können Unionsbürger nicht leisten, da sie nicht als Wahlberechtigte des Wahlbereichs (zur Bürgerschaft – Landtag -) anzusehen sind (siehe oben). Es gibt eben keinen eigenständigen Wahlvorschlag zur Stadtbürgerschaft.

- § 19 Abs. 1a LWG

„(1a) Im Wahlvorschlag zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen können auch nach § 4 Abs. 2 zur Stadtbürgerschaft wählbare Unionsbürger aufgestellt werden. In den Mitglieder- oder Vertreterversammlungen nach Absatz 1 sind Unionsbürger nur wahlberechtigt, soweit der Wahlvorschlag ausschließlich für die Zusammensetzung der Stadtbürgerschaft gilt.“

Auf dem „starrten“ Listenwahlvorschlag zur Bürgerschaft im Wahlbereich Bremen können auch zur Stadtbürgerschaft wählbare Unionsbürger kandidieren, die jedoch nur bei der Sitzverteilung der Stadtbürgerschaft berücksichtigt werden. Diese Vorschrift setzt gerade keine getrennten Wahlvorschläge, sondern einen für Bürgerschaft und Stadtbürgerschaft kombinierten Listenwahlvorschlag voraus.

Das in Bremen vorhandene „starre“ Listenwahlsystem hat die nach EU-Recht gebotene Einbeziehung auch des passiven Wahlrechts der Unionsbürger erst ermöglicht. Der Wähler kann seine Stimme nur für die (nicht von ihm veränderbare) Liste abgeben. Die errungenen Listensitze werden den Bewerbern in der Reihenfolge zugeteilt, in der sie in der Liste aufgeführt sind. Dabei bleiben Bewerber, die als Unionsbürger nur zur Stadtbürgerschaft kandidieren dürfen, für die Besetzung der Bürgerschaft (Landtag) unberücksichtigt; an ihrer Stelle rücken die auf der Liste nachfolgenden deutschen Bewerber nach.

Soweit der Wahlvorschlag mit seiner starren Reihenfolge aller Bewerber - unter Ausblendung der Unionsbürgerkandidaten - für die Bürgerschaftswahl zählt, dürfen bei seiner Aufstellung keine Unionsbürger mitwirken, weil ansonsten ein Anfechtungsgrund für die Bürgerschaftswahl gesetzt wird. Soweit dieser Wahlvorschlag - unter Einblendung der Unionsbürgerkandidaten - gleichzeitig für die Stadtbürgerschaft zählt, sind auch Unionsbürger bei der Nomination stimmberechtigt.

Bei unterschiedlichen Mehrheiten in der Nominationsversammlung kann es hier zu Konflikten kommen. In diesen Fällen ist von den Parteien eine Konfliktlösung etwa dergestalt sicherzustellen, dass der Wahlvorschlag zunächst unter Einschluss aller Kandidaten (auch der Unionsbürgerkandidaten) von allen Parteimitgliedern, also auch Unionsbürgern, aufgestellt wird. Anschließend muss eine nur den deutschen Parteimitgliedern vorbehaltene Schlussabstimmung erfolgen, die die zuvor gefundene Liste bestätigt.

Kommt bei der Wahl deutscher Bewerber oder der Festlegung ihrer Reihenfolge auf dem kombinierten Wahlvorschlag aufgrund der unterschiedlichen Wahlberechtigung von Deutschen und Unionsbürgern in den Nominationsversammlungen kein übereinstimmender Wahlvorschlag für Bürgerschaft und Stadtbürgerschaft zustande, so entscheiden insoweit allein die zur Bürgerschaft wahlberechtigten deutschen Parteimitglieder (vgl. Anlage 12a zu § 28 Abs. 4 Nr. 3 der Bremischen Landeswahlordnung).

- § 24 Abs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 2 LWG

„(1) Der Wahlbereichsleiter macht die zugelassenen Wahlvorschläge spätestens am 27. Tage vor der Wahl öffentlich bekannt und teilt sie gleichzeitig dem Landeswahlleiter mit.

(2) Der Stimmzettel enthält die Namen der Parteien und Wählervereinigungen und, sofern sie eine Kurzbezeichnung verwenden, auch diese, sowie die Vor- und Familiennamen der ersten fünf Bewerber der zugelassenen Wahlvorschläge. Die Reihenfolge der Wahlvorschläge bestimmt sich nach § 24 Abs. 2.“

Ein Hauptproblem bei der Implementierung des Unionsbürgerwahlrechts war die Frage, ob und in welcher Weise auf dem (kombinierten) Wahlvorschlag zur Bürgerschaft die nur zur Stadtbürgerschaft kandidierenden Unionsbürger im Interesse der Wahlrechtsklarheit kenntlich zu machen sind. Diese Frage ist für mehrere Bereiche relevant:

- für die Parteien bei der Niederschrift über die Aufstellung des Wahlvorschlages
- für die Parteien bei der Einreichung des Wahlvorschlages
- für den Wahlbereichsausschuss Bremen bei der Zulassung des Wahlvorschlages
- für den Wahlbereichsleiter Bremen bei der Bekanntgabe des Wahlvorschlages
- für den deutschen Wähler beim Ankreuzen des Stimmzettels
- für den Unionsbürger beim Ankreuzen des Stimmzettels.

Im Kommunalwahlrecht anderer Bundesländer wird schon bei der Nomination in den von den Parteien aufzustellenden Listen die zusätzliche Angabe der Staatsangehörigkeit bei jedem Bewerber (also auch deutsch) verlangt, diese Angabe bei der Bekanntmachung aber wieder ausgeblendet, so dass es für die dortigen Wähler keine amtlich gekennzeichneten Unterschiede zwischen Deutschen und Unionsbürgern gibt.

In der Stadt Bremen liegen die offenbarungsbedürftigen Unterschiede nicht zwischen Deutschen oder Unionsbürgern an sich (bei Beiratswahlen wird kein Unterschied gemacht), sondern zwischen Landtag oder Stadtbürgerschaft, allerdings nur für Deutsche: Wenn der Wähler in praxi auch nur „die ihm genehme Partei“ ankreuzt, ohne die eingereichte Liste im einzelnen zu kennen (oder gar wegen der von „seiner“ Partei aufgestell-

ten Liste mit Unionsbürgern zwischen Landtag und Stadtbürgerschaft differenzieren zu können), so spricht doch die für Landtag und Stadtbürgerschaft getrennte Wirkung seiner einheitlichen Stimmabgabe für eine vorherige Kenntlichmachung dieses Umstandes und damit derjenigen Bewerber in den Wahlvorschlägen, die als Unionsbürger nur zur Stadtbürgerschaft kandidieren.

Diesen Weg hat letztlich auch die Bremische Landeswahlordnung eingeschlagen und eine entsprechende Kenntlichmachung der Unionsbürger bei der Einreichung, Zulassung und Bekanntmachung der Wahlvorschläge sowie auf dem Stimmzettel (hinsichtlich der ersten fünf Bewerber) angeordnet (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, § 30 Abs. 4 Satz 1, § 32 Satz 2 und § 33 Abs. 1 LWO).

Die vorstehenden Regelungen verdeutlichen, dass der bremische Gesetzgeber bei der Einbeziehung von Unionsbürgern in die besondere bremische Wahlrechtslage alles unternommen hat, um einen Anfechtungsgrund jedenfalls für die Wahl der Bürgerschaft (Landtag) zu vermeiden; ihre Bestandssicherung steht bei allen systemimmanenten Konflikten mit der „Wahl“ zur Stadtbürgerschaft im Vordergrund.

b) Stimmabgabe für Unionsbürger gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 4 des Entwurfs

Nach der Regelung in § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 1 des Entwurfs sollen Stimmen, die auf die zur Stadtbürgerschaft wählbaren Unionsbürger entfallen, nicht nur für die Stadtbürgerschaft zählen, sondern auch für die Zusammensetzung der Bürgerschaft (Landtag) gewertet werden. Zu diesem Zweck werden die auf Unionsbürger abgegebenen Personenstimmen für die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) in – weitere - Stimmen des Wählers für diejenigen Listen „umgewandelt“, auf der die Unionsbürger benannt sind. Nach § 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 des Entwurfs soll dies nicht bei Einzelbewerbern gelten.

Diese Regelung begegnet u. a. folgenden verfassungsrechtlichen Bedenken:

- Soweit es sich bei den vorstehend genannten Wählern um Unionsbürger mit Wahlrecht nur zur Stadtbürgerschaft handelt, können sie auf dem Stimmzettel problemlos andere Unionsbürger, auch als Einzelbewerber, ankreuzen. Die Umwandlung ihrer Stimmen in weitere Stimmen zur Bürgerschaft (Landtag) wäre verfassungswidrig.

Soweit es sich um deutsche Wähler handelt, ist nach der Regelung in Satz 1 und Satz 2 des Entwurfs zu differenzieren:

- Nach Satz 2 entfällt bei Einzelbewerbern naturgemäß die Möglichkeit der Zurechnung als weitere Listenstimmen für die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag). Diese deutschen

Wähler würden an der Bürgerschaftswahl überhaupt nicht teilnehmen; ihr Wahlakt erhielte damit Elemente einer bislang unbekannteren eigenständigen Kommunalwahl zur Stadtbürgerschaft.

- Mit der Zurechnung von Stimmen gemäß der Regelung in Satz 1 des Entwurfs würde die Wahl zur Bürgerschaft (Landtag) in unzulässiger Weise durch die nur zur Stadtbürgerschaft passiv wahlberechtigten Unionsbürger beeinflusst. Die Stimmabgabe deutscher Wähler für (z. B. prominente) Unionsbürger kann daher nicht für den Landtag zählen, sondern nur für die Stadtbürgerschaft.

Das Ankreuzen von Unionsbürgern auf dem Stimmzettel zur Landtagswahl würde in all diesen Fällen bewirken, dass der deutsche Wähler nicht nur die von ihm gewählten Bewerber nicht in den Landtag wählt, sondern auch auf dessen Zusammensetzung keinen Einfluss hat. Es darf bezweifelt werden, ob der Wähler diese Folgen seinen Stimmabgaben überblicken kann.

Zur Vermeidung der vorstehend geschilderten Konsequenzen wäre denkbar, in die Regelung über die Stimmzettel gemäß § 25 des Bremischen Wahlgesetzes etwa folgende zusätzliche Bestimmung aufzunehmen:

„(3) Im Wahlbereich Bremen sind getrennte Stimmzettel für Deutsche und für Unionsbürger zu verwenden. Auf dem Stimmzettel für Deutsche dürfen Bewerber nicht aufgeführt werden, die als Unionsbürger nur zur Stadtbürgerschaft kandidieren.“

Damit ginge allerdings ein nicht unerheblicher Teil der bisherigen Möglichkeiten für Unionsbürger verloren, auch tatsächlich in die Stadtbürgerschaft gewählt zu werden.

Letztlich wirft die Einführung offener Wahlkreis- und Stadtlisten mit der Möglichkeit der verschiedenen Stimmabgaben für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft Systembrüche auf, die vom Entwurf nicht mehr in verträglicher Weise aufgefangen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Klünder

Stellungnahme zum Vorschlag des Vereins „Mehr Demokratie“

§ 5 Zahl der Bürgerschaftsmitglieder und Wahlbereichseinteilung

Zunächst ist anzumerken, dass die in der vorherigen Legislaturperiode nach breiter politischer Diskussion erreichte Reduzierung der Mitgliederzahl in der Bürgerschaft bei Realisierung des Vorschlags des Vereins „Mehr Demokratie“ erneut ansteigen könnte.

§ 5a Wahlkreise

Wahlkreiswahlen gehören nach Auffassung von Wahlrechtsexperten und Wahlpraktikern von der Einteilung der Wahlkreise und der Ermittlung der Ergebnisse her zu den schwierigsten Umsetzungs-Aufgaben des (kommunalen) Wahlrechts.

Modellrechnungen mit aktuellen Einwohnerzahlen belegen z.B die den eigenen Normen nicht entsprechende Wahlkreiseinteilung im Entwurf „Mehr Demokratie“ (**Anlage 1**). Die Abweichungen der Wahlkreise (Wahlberechtigte je Mandat) zum Landesdurchschnitt übersteigen beispielsweise im Wahlkreis Bremen-Süd und Bremerhaven-Süd sogar die in §5a (3) selbst vorgeschlagene Höchstgrenze von 25 % und legen deshalb andere Gebietseinteilungen nahe. Eine in der Anlage beigefügte Wahlkreiseinteilung des Wahlamtes könnte den gesetzten Anforderungen eher genügen. Weitere Rechnungen und Überlegungen stehen aus. Hier bitte ich um die Möglichkeit, ggf. weitere Modelle nachreichen zu können. (**Anlage 2**).

§ 6 Stimmen

Durch den Entwurf des Vereins „Mehr Demokratie“ wird die für Landtags- und Bundestagswahlen charakteristische Wählersituation des Entweder-Oder einer Parteienwahl – mit den jeweils dahinter stehenden Programmatiken zu einer schwerpunktmäßigen Auswahl von einzelnen Kandidaten. Letzteres ist nach allgemeiner Auffassung ein wesentliches Element von Kommunalwahlen. Es handelt sich aber bei der Wahl zur Bremischen Bürger-

schaft in erster Linie um eine Landtagswahl mit dem Ziel, regierungsfähige Mehrheiten für das Land zu schaffen.

Beim Panaschieren und Kumulieren haben Wähler bekanntlich die Möglichkeit aus den Kandidatenlisten aller Parteien und Wählervereinigungen gewissermaßen eine eigene „Wunschliste“ zusammenzustellen. Sie können Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen auf die „eigene Liste“ übernehmen (Panaschieren) oder ihre Stimmen auf einzelne Bewerber konzentrieren (Kumulieren), oder beides gleichzeitig. In Stuttgart nutzten dies bei der vergangenen Kommunalwahl z.B. über 50 % der Wähler und in kleineren Gemeinden bis zu 90 %. In den Großstädten Hessens lag der Anteil dagegen deutlich niedriger. Die meisten Bundesländer haben sich diesem Wahlverfahren bei Kommunalwahlen in unterschiedlicher Ausprägung angeschlossen, aber eben nur bei kommunalen Wahlen.

Darüber hinaus scheint offensichtlich ein wachsender Teil der Wähler Probleme mit der Handhabung des Wahlsystems zu haben. Traditionell ist z.B. bei den Kommunalwahlen in Baden Württemberg eine deutlich unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung festzustellen. In Hessen brach sie bei der Umstellung des Wahlrechts auf ein dem Vorschlag „Mehr Demokratie“ entsprechendes Wahlrecht vor allem in den Großstädten geradezu ein. Hierbei fielen insbesondere die sozial benachteiligten Gebiete auf. Dies könnte den Grundsatz der „Gleichheit der Wahl“ bei wachsender „Komplizierung“ durchaus massiv berühren. Ein Anstieg der Wahlbeteiligung durch Panaschieren und Kumulieren war nach hier vorliegenden Erkenntnissen nirgendwo in relevanter Größenordnung festzustellen.

Deshalb sollte bei weiteren Überlegungen für die Wahlkreise das niedersächsische Kommunalwahlrecht mit einbezogen werden (**Anlage 3**). Vor allem bei der Praktikabilität der Ergebnisermittlung und den Kosten der Wahl könnte dieses Modell eindeutige Vorteile haben.

Grundsätzlich erhöht jede Multiplizierung der Wählerstimmen den Arbeitsanfall während der Wahl(Ergebnisermittlung) erheblich.

Ungültige Stimmabgaben, die durch Komplizierung des Wahlsystem offensichtlich gefördert werden, müssen durch vielfältige Heilungsmöglichkeiten soweit möglich korrigiert werden. Wichtigster Grundsatz ist hier die Wertung von Personenstimmen vor Listenstimmen. Daraus resultiert, dass vergebene Personenstimmen auch dann gültig bleiben, wenn bei den „Listenkreuzen“ Fehler gemacht werden. Macht ein Wähler ein „Listenkreuz“

bei einer Partei, so erhält diese die sogenannten Reststimmen, d. h. die Differenz der vom Wähler verteilten Personenstimmen aus seinem Kontingent. Werden mehrere Parteien gekennzeichnet, können keine Reststimmen verteilt werden, die Personenstimmen bleiben jedoch gültig. Werden innerhalb des Wahlvorschlags Stimmen über die Höchststimmenzahl hinaus vergeben, wird ebenfalls nach gesetzlichen Vorschriften korrigiert.

Trotz vielfacher Bemühungen der Heilung ungültiger Stimmabgaben liegt bei den hier in Rede stehenden Wahlgrundsätzen die Zahl der ungültigen Stimmen deutlich über der anderer einfacherer Wahlsysteme. Beispielsweise sprang der Anteil ungültiger Stimmen nach Einführung dieses Wahlsystems für die Stadtverordnetenwahl in Frankfurt von 1,8 % auf 5 %.

§ 19 Aufstellung der Wahlvorschläge

§ 19 Abs. 1 des Entwurfs bestimmt, dass die Bewerber einer Partei oder Wählervereinigung für eine Wahlkreisliste von den im Wahlkreis wahlberechtigten Mitgliedern der entsprechenden Partei in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung gewählt werden.

Die Parteien und Wählervereinigungen müssten ihre Untergliederungen (in der Stadt Bremen) an die neue Wahlkreiseinteilung sowie die vorhandenen Beiratsbereiche anpassen und durch organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass keine Unbefugten an der Kandidatenaufstellung im Wahlkreis mitwirken, weil das ansonsten ein Wahlanfechtungsgrund wäre.

Für kleinere Parteien und Wählervereinigungen könnten sich außerdem bei der Aufstellung der Wahlkreisbewerber Probleme ergeben, für die Nominationsversammlung die Teilnahme von mindestens drei Abstimmungsberechtigten zu sichern, damit ein zulassungsfähiger Wahlvorschlag geschaffen werden kann (geheime Wahl).

Zur Problematik des aktiven und passiven Wahlrechts der Unionsbürger im Zusammenhang mit § 19 Abs. 2 des Entwurfs verweise ich auf die Stellungnahme des Senators für Inneres und Sport zur Änderung des Wahlrechts vom 10.02.2005.

Der Entwurf sieht keine Änderungen in Bezug auf die Struktur der Wahlorgane vor, also z. B. auch hinsichtlich der Aufgaben des Landeswahlleiters und der Wahlbereichsleiter

Bremen und Bremerhaven sowie der einzelnen Wahlausschüsse. Im Entwurf fehlen genaue Ausführungen, welche Wahlorgane für die Wahlkreis- und Stadtwahllisten in welchem Stadium der Wahl (Vorbereitung, Durchführung, Feststellung des Ergebnisses, Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft in der Bürgerschaft, Listennachfolge) zuständig sind.

§ 28 Stimmabgabe

- (1) Gewählt wird mit amtlichen Stimmzetteln in
amtlichen Umschlägen
- (2) ...

Die Abschaffung der Wahlumschläge für die Urnenwahl ist (s. u.) inzwischen in den meisten Ländern und auch beim Bund vollzogen.

In Bremen gab es wegen der Besonderheit des Unionsbürgerwahlrechts und der damit verbundenen außergewöhnlich zu beachtenden Sicherung des Wahlheimnisses bislang Vorbehalte gegenüber einer Abschaffung.

Inzwischen hat sich aber – nach praktischen Übungen und Überlegungen – die Auffassung durchgesetzt, dass selbst ein einzelner abgegebener Stimmzettel eines Unionsbürgers (grüne Farbe) ohne Umschlag und unter Wahrung des Wahlheimnisses bis zur gemeinsamen Auszählung verwahrt bzw. übergeben werden kann (die gefalteten Stimmzettel werden je Wahllokal in einen Sammelumschlag verwahrt, der gesiegelt der Gemeindebehörde übergeben wird).

Insofern steht der Abschaffung der Wahlumschläge nichts im Wege. Durch die eindeutige, unterschiedliche Farbgebung der Stimmzettel und einer entsprechenden Beschriftung ist eine Verwechslung ausgeschlossen.

Für die Wähler wird der Vorgang der Stimmabgabe leichter, die Stimmenauszählung kann schneller vonstatten gehen und die Gemeinden sparen Papierkosten.

Ein Gesetzentwurf für ein neues Bremer Wahlrecht sollte diesen Umstand durchgängig berücksichtigen.

§ 28 Stimmabgabe; § 30 Feststellung des Wahlergebnisses; § 31 Ungültige Stimmen, Zurückweisung von Wahlbriefen, Auslegungsregeln

Für die Feststellung des Wahlergebnisses gilt es zunächst einmal festzustellen, nach welchem Wahlsystem gewählt wird.

Im einzelnen kann auf die im vorliegenden Entwurf vom 16.09.2004 beschriebenen Vorschläge nicht eingegangen werden, weil sie sich z.T. widersprechen bzw. nicht schlüssig sind!

Anzumerken ist beispielsweise, dass die Zuständigkeit der Wahlorgane nicht dem neuen Vorschlag angepasst wurden. Zu einem Wahlbereichsleiter (als Stadtwahlleiter) müssen zwingend, wenn auf der nächst niedrigen Ebene nach Wahlkreisen gewählt werden soll, so viele Kreiswahlleiter mit Kreiswahlausschüssen installiert werden, wie Wahlkreise zu bilden sind. Zumindest muss geregelt werden, welches Wahlorgan für die Aufstellung der Wahlvorschläge und für die Feststellung des amtlichen Wahlergebnisses zuständig ist.

Im Gesetzentwurf wird einerseits nach „Wahlbereichen“ gewählt. Innerhalb dieser nach „Wahlkreisen“. Stimmen sollen auf Wahlkreis- und Stadtteillisten verteilt werden. Die Zahl der Sitze in einzelnen Wahlkreisen ist unterschiedlich.

Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofes der Freien Hansestadt Bremen vom 5. November 2004 hat der Gesetzgeber bei Änderungen zur Mandatsverteilung immer zu berücksichtigen, dass es sich um eine Landtagswahl handelt! Eine Verteilung der Mandate für die Sitze in der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) allein auf die Stimmenergebnisse der Wahlbereiche bezogen, ist demnach unzulässig. Das vorliegende Modell der Initiative wird dem Urteil im Kern deshalb nicht gerecht.

In wieweit überhaupt ein Stadtbremer Wahlgebiet und insbesondere ein Bremerhavener Wahlgebiet in „durchgängige“ Wahlkreise einzuteilen ist, wird in Modellrechnungen festzustellen sein. Hierzu wurden die aktuellen Einwohner- und Wahlberechtigtenzahlen angefordert und in Beispielrechnungen aufgezeigt (**Anlagen 1 und 2**).

Ist Einheitlichkeit in der Gesetzesvorschrift erzielt, was die Einteilung des Wahlgebietes, die Aufstellung der Bewerber (beim Wahlsystem) und die Stimmabgabe angeht, können

die Vorschriften für die Stimmenaushaltung, für die Maßgabe der gültigen und ungültigen Stimmen, gefasst werden!

§ 36 Berufung von Listennachfolgern

Der Gesetzentwurf enthält zu § 36 eine Fassung, die Wort für Wort gleich ist mit dem derzeit gültigen Gesetzestext. Der Entwurf regelt also unverändert nur die Berufung von Nachfolgern auf Wahlbereichslisten und enthält keine Unterscheidung nach Wahlkreis- und Stadtlisten, wie sie in den §§ 5 ff. des Entwurfs definiert wurden.

Der Entwurf zu § 36 müsste also entsprechend angepasst werden. Das könnte in Anlehnung an das Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung vom 22. Juli 1986 (HmbGVBl. S. 223), zuletzt geändert am 5. Juli 2004 (HmbGVBl. S. 313) (hier: § 38) geschehen, wobei der dort enthaltene Bezug auf § 4 Abs.3 bzw. § 5 Abs. 6 ersetzt werden müsste durch die entsprechenden Passagen des Bremer Wahlgesetzes (§ 7 Abs.3 bzw. § 7a Abs. 4 des Entwurfs).

Anlage 1

Excel-Tabelle zur Wahlkreiseinteilung nach dem Modell „Mehr Demokratie“ mit Wahlberechtigten nach dem Stand vom 31.12.2004

Anlage 2

Excel-Tabelle zur Wahlkreiseinteilung nach dem Modell „Wahlamt Bremen“ (2 Varianten) mit Wahlberechtigten nach dem Stand vom 31.12.2004

Anlage 3

Niedersächsisches Gemeinde- und Kreiswahlgesetz (Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz - NKWG -)

in der gültigen Fassung,

A U S Z U G

I. Allgemeines

§ 1 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für die Wahl zum Rat in den Gemeinden und zum Kreistag in den Landkreisen, für die Direktwahlen sowie für sonstige nach diesem Gesetz durchzuführende Wahlen.

§ 2 Begriffsbestimmungen

- (1) Vertretung im Sinne dieses Gesetzes sind der Rat der Gemeinde und der Kreistag.
- (2) Vertreterinnen und Vertreter im Sinne dieses Gesetzes sind die Ratsfrauen und Ratsherren und die Kreistagsabgeordneten.
- (3) Für die Gemeindewahl bildet das Gebiet der Gemeinde, für die Kreiswahl das Gebiet des Landkreises das Wahlgebiet. Für Direktwahlen gilt Satz 1 entsprechend.
- (4) Direktwahlen im Sinne dieses Gesetzes sind
 1. in Städten und Gemeinden die Wahl oder die Abwahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters,
 2. in Landkreisen die Wahl oder die Abwahl der Landrätin oder des Landrats.
- (5) Wahlleitung im Sinne dieses Gesetzes ist
 1. in den Gemeinden die Gemeindewahlleiterin oder der Gemeindewahlleiter, die stellvertretende Gemeindewahlleiterin oder der stellvertretende Gemeindewahlleiter,
 2. in den Landkreisen die Kreiswahlleiterin oder der Kreiswahlleiter, die stellvertretende Kreiswahlleiterin oder der stellvertretende Kreiswahlleiter.

...

§ 4 Wahlgrundsätze

- (1) Die Wahl ist allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.
- (2) Die Vertreterinnen und Vertreter werden nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.
- (3) Wahlberechtigte haben zur Gemeindewahl und zur Kreiswahl je drei Stimmen.
- (4) Jede Wahlberechtigte und jeder Wahlberechtigter darf nur in einer Gemeinde und in einem Landkreis wählen.
- (5) Die Vertreterinnen und Vertreter werden aufgrund von Wahlvorschlägen gewählt.

§ 5 Ausübung des Wahlrechts

- (1) Wählen kann nur, wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat.
- (2) Wer im Wählerverzeichnis eingetragen ist, kann nur in dem Wahlbezirk wählen, in dessen Wählerverzeichnis er eingetragen ist.
- (3) Wer einen Wahlschein hat, kann an der Wahl seines Wahlbereichs durch Briefwahl teilnehmen.
- (4) Wer einen Wahlschein für eine Stichwahl nach §45b Abs.3 Satz 1 hat, kann an der Wahl durch Stimmabgabe in einem beliebigen Wahlbezirk des Wahlgebiets oder durch Briefwahl teilnehmen.
- (5) Absatz 4 gilt entsprechend für eine Direktwahl, wenn nicht gleichzeitig die Wahl der Vertretung stattfindet.

§ 6 Wahltag und Wahlzeit

- (1) Die Neuwahl der Vertretung muss vor Ablauf der Wahlperiode stattfinden.
- (2) Der Wahltag muss ein Sonntag sein.
- (3) Die Landesregierung bestimmt den Wahltag und die Wahlzeit der allgemeinen Neuwahlen einheitlich für alle Gemeinden und Landkreise durch Verordnung.

§ 7 Wahlbereiche

- (1) Die Wahl wird in Wahlbereichen durchgeführt.
- (2) Wahlgebiete, in denen bis zu 19 Vertreterinnen und Vertreter zu wählen sind, bilden einen Wahlbereich.
- (3) Wahlgebiete, in denen die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter mindestens 20 und höchstens 31 beträgt, können in mehrere, höchstens jedoch in vier Wahlbereiche eingeteilt werden.
- (4) Alle übrigen Wahlgebiete sind in mehrere Wahlbereiche einzuteilen. Die Mindest- und die Höchstzahl der in einem Wahlgebiet zu bildenden Wahlbereiche bemessen sich dabei wie folgt nach der Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter:

Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter	Mindestzahl der Wahlbereiche	Höchstzahl der Wahlbereiche
32 bis 39	2	7
40 bis 49	4	7
50 bis 59	4	12
mehr als 59	8	20

§ 8 Wahlbezirke

Für die Stimmabgabe werden Wahlbezirke gebildet. Kleinere Gemeinden bilden einen Wahlbezirk, größere Gemeinden werden in mehrere Wahlbezirke eingeteilt.

III. Wahlvorbereitung und Wahlvorschläge

§ 14 Zentrale Wahlaufgaben

- (1) Der nach dem Niedersächsischen Landeswahlgesetz berufenen Landeswahlleiterin oder dem nach dem Niedersächsischen Landeswahlgesetz berufenen Landeswahlleiter obliegen
 1. die ihr oder ihm durch dieses Gesetz und die Kommunalwahlordnung (§53 Abs.1) übertragenen Aufgaben,
 2. Regelungen, die für den einheitlichen oder für den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahlen von Bedeutung sind oder zu einer Erleichterung des Wahlablaufs beitragen.
- (2) Der nach dem Niedersächsischen Landeswahlgesetz gebildete Landeswahlausschuss wirkt bei Wahlen nach §1 nach Maßgabe dieses Gesetzes mit.

§ 15 Abgrenzung der Wahlbereiche

- (1) In Wahlgebieten, in denen mehrere Wahlbereiche zu bilden sind oder gebildet werden können, bestimmt die Vertretung deren Zahl und Abgrenzung.
- (2) Bei der Abgrenzung der Wahlbereiche sind die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Die Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlbereiche soll nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder unten betragen. Bei der Abgrenzung der Wahlbereiche zur Kreiswahl sollen die Gemeindegrenzen eingehalten werden.

§ 16 Wahlbekanntmachung der Wahlleitung

Die Wahlleitung gibt die Zahl der Vertreterinnen und Vertreter, die Zahl und die Abgrenzung der Wahlbereiche, die Höchstzahl der auf einem Wahlvorschlag zu benennenden Bewerberinnen und Bewerber (§21 Abs.4 nnd 5) und die Zahl der Unterschriften für Wahlvorschläge (§21 Abs.9, §45d Abs.2) spätestens am 64.Tag vor der Wahl öffentlich bekannt.

§ 17 Abgrenzung der Wahlbezirke und Bestimmung der Wahlräume

- (1) Die Gemeinde grenzt die Wahlbezirke ab.
- (2) Die Gemeinde bestimmt die Räume, in denen die Wahl stattfindet (Wahlräume).
- (3) Finden Gemeinde- und Kreiswahlen gleichzeitig statt, so müssen die Wahlbezirke und Wahlräume für beide Wahlen dieselben sein.

...

§ 21 Einreichung und Inhalt der Wahlvorschläge

- (1) Wahlvorschläge können von Parteien im Sinne des Artikels 21 des Grundgesetzes, von Gruppen von Wahlberechtigten (Wählergruppen) und von Einzelpersonen (Einzelbewerberin oder Einzelbewerber) eingereicht werden. Die eingereichten Wahlvorschläge können für das Wahlgebiet miteinander verbunden werden. Entsprechende Erklärungen der Parteien, Wählergruppen, Einzelbewerberinnen oder Einzelbewerber sind bis zum Ablauf der Frist zur Einreichung der Wahlvorschläge der Wahlleitung gegenüber schriftlich und übereinstimmend abzugeben. Die Wahlvorschläge nach Satz 1 und die Erklärungen nach Satz 3 müssen von den für das Wahlgebiet zuständigen Parteiorganen, von drei Wahlberechtigten der Wählergruppen oder von den Einzelbewerberinnen oder Einzelbewerbern unterzeichnet sein.
- (2) Wahlvorschläge für die Gemeindewahl sind bei der Gemeindewahlleitung, Wahlvorschläge für die Kreiswahl sind bei der Kreiswahlleitung einzureichen. Die Einreichungsfrist endet am 34.Tag vor der Wahl um 18.00 Uhr.
- (3) Ein Wahlvorschlag gilt für die Wahl im gesamten Wahlgebiet nur dann, wenn dieses einen einzigen Wahlbereich bildet. Ist das Wahlgebiet in mehrere Wahlbereiche eingeteilt, so gilt der Wahlvorschlag nur für die Wahl in einem Wahlbereich.
- (4) Der Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe darf mehrere Bewerberinnen und Bewerber enthalten. Die Höchstzahl der auf ihm zu benennenden Bewerberinnen und Bewerber liegt in Wahlgebieten mit nur einem Wahlbereich um fünf höher als die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter. In den übrigen Wahlgebieten wird sie in der Weise ermittelt, dass die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter durch die Zahl der Wahlbereiche geteilt und die sich daraus ergebende Zahl um drei erhöht wird; Bruchteile einer Zahl werden aufgerundet. Die Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber (§24 Abs.1 und 2) muss aus dem Wahlvorschlag ersichtlich sein.
- (5) Der Wahlvorschlag einer Einzelbewerberin oder eines Einzelbewerbers (Einzelwahlvorschlag) darf nur den Namen dieser Bewerberin oder dieses Bewerbers enthalten.

(6) Der Wahlvorschlag muss enthalten:

1. Familiennamen, Vornamen, Beruf, Geburtstag, Geburtsort, Wohnort und Wohnung aller Bewerberinnen und Bewerber;
2. Namen der Partei, wenn der Wahlvorschlag von einer Partei eingereicht wird; der im Wahlvorschlag angegebene Name der Partei muss mit dem Namen übereinstimmen, den die Partei im Land führt;
3. Kennwort der Wählergruppe, wenn der Wahlvorschlag von einer Wählergruppe eingereicht wird; aus dem Kennwort muss hervorgehen, dass es sich um eine Wählergruppe im Wahlgebiet handelt; das Kennwort einer Wählergruppe muss in allen Wahlbereichen des Wahlgebiets übereinstimmen; das Kennwort einer Wählergruppe darf nicht den Namen von Parteien im Sinne des Artikels 21 des Grundgesetzes oder deren Kurzbezeichnung enthalten;
4. Wahlgebiet und Wahlbereich, wenn das Wahlgebiet in mehrere Wahlbereiche eingeteilt worden ist.

(7) In den Wahlvorschlag einer Partei darf nur aufgenommen werden, wer Mitglied dieser Partei oder parteilos ist.

(8) In einen Wahlvorschlag kann nur aufgenommen werden, wer seine Zustimmung schriftlich erklärt hat.

(9) Der Wahlvorschlag für die Gemeindewahl in einer Gemeinde bis zu 2 000 Einwohnerinnen und Einwohnern muss von mindestens 10, für die Gemeindewahl in Gemeinden mit 2 001 bis 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern von mindestens 20, für die Gemeindewahl in Gemeinden über 20 000 Einwohnerinnen und Einwohner und für die Kreiswahl von mindestens 30 Wahlberechtigten des Wahlbereichs persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; die Wahlberechtigung muss im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und ist bei der Einreichung des Wahlvorschlags nachzuweisen. Eine wahlberechtigte Person darf für jede Wahl nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Hat jemand für eine Wahl mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnet, so sind dessen Unterschriften auf Wahlvorschlägen, die bei der Gemeinde nach der ersten Bestätigung des Wahlrechts eingehen, ungültig.

(10) Bei folgenden Parteien und Wählergruppen tritt an die Stelle der Unterschriften nach Absatz 9 die Unterschrift des für das Wahlgebiet zuständigen Parteiorgans oder der Wahlberechtigten der Wählergruppe nach Absatz 1 Satz 4:

1. bei einer Partei oder Wählergruppe, die am Tag der Bestimmung des Wahltages in der Vertretung des Wahlgebiets durch mindestens ein Ratsmitglied oder ein Kreistagsmitglied vertreten ist, das aufgrund eines Wahlvorschlags dieser Partei oder Wählergruppe gewählt worden ist,
2. bei einer Partei, die am Tag der Bestimmung des Wahltages im Niedersächsischen Landtag durch mindestens eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten vertreten ist, die oder der aufgrund eines Wahlvorschlags dieser Partei gewählt worden ist,
3. bei einer Partei, die am Tag der Bestimmung des Wahltages im Bundestag durch mindestens eine im Land Niedersachsen gewählte Abgeordnete oder einen im Land Niedersachsen gewählten Abgeordneten vertreten ist, die oder der aufgrund eines Wahlvorschlags dieser Partei gewählt worden ist.

Bei einer Einzelbewerberin oder einem Einzelbewerber, die oder der am Tag der Bestimmung des Wahltages der Vertretung des Wahlgebiets angehört und ihren oder seinen Sitz bei der letzten Wahl aufgrund eines Einzelwahlvorschlags erhalten hat, tritt an die Stelle der Unterschriften nach Absatz 9 die eigene Unterschrift.

(11) Auf dem Wahlvorschlag sollen zwei Vertrauenspersonen benannt werden. Fehlt diese Angabe, so gelten die Unterzeichnenden nach Absatz 1 Satz 4 als Vertrauenspersonen.

§ 22 Wahlanzeige

(1) Parteien, die die Voraussetzung des §21 Abs.10 Satz 1 Nrn.2 und 3 nicht erfüllen, können als solche nur dann Wahlvorschläge einreichen, wenn sie spätestens am 47.Tag vor der Wahl der Landeswahlleiterin oder dem Landeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl angezeigt haben und der Landeswahlausschuss ihre Parteieigenschaft festgestellt hat. Der Anzeige sind die schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie der Nachweis über einen satzungsgemäß bestellten Landesvorstand beizufügen.

(2) Der Landeswahlausschuss stellt spätestens am 37.Tag vor der Wahl fest, welche Vereinigungen, die nach Absatz 1 ihre Beteiligung angezeigt haben, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind.

§ 23 Beschränkungen hinsichtlich der Wahlvorschläge

- (1) Eine wahlberechtigte Person darf nur in jeweils einem Wahlvorschlag für die Gemeinde- und Kreiswahl als Bewerberin oder Bewerber benannt werden. Ist sie in mehreren Gemeinden oder Landkreisen wahlberechtigt, so darf sie sich nur in einer Gemeinde und in einem Landkreis bewerben. Bewirbt sie sich für die Gemeindewahl, so muss sie bei Einreichung des Wahlvorschlags versichern, dass sie sich in keiner anderen Gemeinde um einen Sitz bewirbt. Entsprechendes gilt bei der Bewerbung zur Kreiswahl.
- (2) Eine Partei oder Wählergruppe darf in jedem Wahlbereich nur einen Wahlvorschlag einreichen.
- (3) Eine Partei, eine Wählergruppe oder ein Einzelwahlvorschlag darf im Wahlgebiet nur an einer Verbindung von Wahlvorschlägen beteiligt sein.

§ 24 Bestimmung der Bewerberinnen und Bewerber

- (1) Die Bewerberinnen und Bewerber auf Wahlvorschlägen von Parteien und ihre Reihenfolge müssen von den im Zeitpunkt ihres Zusammentretens wahlberechtigten Mitgliedern der Partei in geheimer Abstimmung gewählt worden sein. Dies kann auch durch Delegierte geschehen, die von den Mitgliedern (Satz 1) aus ihrer Mitte in geheimer Wahl hierzu besonders gewählt worden sind. Bestehen im Wahlgebiet mehrere Wahlbereiche, so sind die Bewerberinnen und Bewerber und ihre Reihenfolge für alle Wahlvorschläge der Partei in einer für das Wahlgebiet einheitlichen Versammlung der Mitglieder oder ihrer Delegierten zu bestimmen. Die für die Kreiswahl zuständigen Parteimitglieder oder deren Delegierte können auch die Bewerberinnen und Bewerber und ihre Reihenfolge für die Gemeindewahl in einer kreisangehörigen Gemeinde bestimmen, sofern in dieser Gemeinde keine Parteiorganisation vorhanden ist. Die Versammlung der Delegierten (Satz 4) kann diese Aufgabe für einzelne Gemeinden einer aus ihrer Mitte gebildeten Teilversammlung übertragen, die aus mindestens drei Mitgliedern bestehen muss. Die Wahlen nach Satz 1 dürfen frühestens 44 Monate, die Wahlen für die Delegiertenversammlungen frühestens 40 Monate nach Beginn der allgemeinen Wahlperiode der Vertretungen stattfinden.
- (2) Für die Bestimmung der Bewerberinnen und Bewerber auf Wahlvorschlägen von Wählergruppen durch deren wahlberechtigte Anhängerschaft gilt Absatz 1 Sätze 1 bis 3 entsprechend.
- (3) Eine Abschrift der Niederschrift über die Wahl der Bewerberinnen und Bewerber mit Angaben über Ort und Zeit der Versammlung, die Form der Einladung und die Zahl der teilnehmenden Personen ist mit dem Wahlvorschlag einzureichen. Hierbei haben die Leiterin oder der Leiter der Versammlung und zwei von dieser bestimmte teilnehmende Personen gegenüber der Wahlleitung eidesstattlich zu versichern, dass die Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber und die Festlegung ihrer Reihenfolge in geheimer Wahl erfolgt ist.

. . .

§ 29 Stimmzettel

- (1) Die Stimmzettel für die Wahl werden amtlich hergestellt.
- (2) Die Stimmzettel enthalten die für den Wahlbereich zugelassenen Wahlvorschläge mit Parteibezeichnung oder Kennwort und den Namen der Bewerberinnen und Bewerber. Wahlvorschlagsverbindungen sind anzugeben.
- (3) Soweit die Voraussetzungen des §21 Abs.10 Satz 1 Nr.1 oder Satz 2 vorliegen, richtet sich die Reihenfolge der Wahlvorschläge nach den Stimmzahlen bei der letzten Wahl der Vertretung des Wahlgebiets. Im Übrigen ist die Reihenfolge alphabetisch.
- (4) Finden Kreis- und Gemeindewahlen gleichzeitig statt, so gilt für die an der Kreiswahl teilnehmenden Parteien, Wählergruppen und Einzelwahlvorschläge die Reihenfolge, die sich bei ihnen für die Kreiswahl aus Absatz 3 ergibt, auch für die Gemeindewahl in den zum Landkreis gehörenden Gemeinden. Für die übrigen Wahlvorschläge bestimmt sich die Reihenfolge bei der Gemeindewahl auch in diesem Fall nach Absatz 3.

(5) Die einheitliche Reihenfolge bei gleichzeitigen Kreis- und Gemeindewahlen (Absatz 4) gilt für diejenigen an der Kreiswahl teilnehmenden Wählergruppen, die mit Wählergruppen in den zum Landkreis gehörenden Gemeinden identisch oder mit ihnen organisatorisch zusammen geschlossen sind.

(6) Der Stimmzettel enthält jeweils drei Felder zur Stimmabgabe

1. für jede Liste (Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe in seiner Gesamtheit),
2. für jede Listenbewerberin oder jeden Listenbewerber (Bewerberin oder Bewerber in dem Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe),
3. für jeden Einzelwahlvorschlag.

...

IV. Wahlhandlung

§ 30 Stimmabgabe

(1) Die wählende Person gibt ihre Stimmen in der Weise ab, dass sie durch Ankreuzen von Feldern (§29 Abs. 6) oder auf andere eindeutige Weise die Liste, die Bewerberin oder den Bewerber kennzeichnet, der oder dem sie die Stimme jeweils geben will.

(2) Die wählende Person kann bis zu drei Stimmen vergeben. Sie kann die Stimmen verteilen auf

1. eine oder verschiedene Listen,
2. eine Bewerberin oder einen Bewerber in einer Liste oder auf einen Einzelwahlvorschlag,
3. Bewerberinnen und Bewerber derselben Liste oder verschiedener Listen,
4. Bewerberinnen und Bewerber derselben Liste oder verschiedener Listen und Einzelwahlvorschläge,
5. Listen, Bewerberinnen und Bewerber dieser oder anderer Listen und Einzelwahlvorschläge.

An die Reihenfolge der Bewerberinnen und der Bewerber innerhalb einer Liste ist sie nicht gebunden.

(3) Eine Vertretung bei der Stimmabgabe ist unzulässig. Wer wegen körperlicher Gebrechen den Stimmzettel nicht eigenhändig kenntlich machen oder in die Wahlurne legen kann, darf sich der Hilfe einer anderen Person bedienen.

§ 30a Gültigkeit der Stimmen

(1) Enthält ein Stimmzettel weniger als drei Stimmen, so berührt dies nicht die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen. Enthält ein Stimmzettel mehr als drei Stimmen, so sind alle diese Stimmen ungültig. Werden jedoch bis zu drei Stimmen für eine Bewerberin oder einen Bewerber oder mehrere Bewerberinnen oder Bewerber derselben Liste und weitere Stimmen für diese Liste abgegeben, so sind nur diejenigen für die Liste abgegebenen Stimmen ungültig, durch die die Gesamtzahl von drei Stimmen überschritten wird.

(2) Eine Stimmabgabe ist ungültig, wenn sie einen eindeutigen Wählerwillen nicht erkennen lässt oder mit einem sonstigen wesentlichen Mangel behaftet ist. Bei der Briefwahl ist sie außerdem ungültig, wenn wesentliche Verfahrensvorschriften für die Briefwahl nicht eingehalten worden sind.

(3) Die Stimmabgabe einer wählenden Person, die an der Briefwahl teilgenommen hat, wird nicht dadurch ungültig, dass sie vor dem Wahltag stirbt, ihr Wahlrecht verliert (§34 Abs.2 der Niedersächsischen Gemeindeordnung, §29 Abs.2 der Niedersächsischen Landkreisordnung) oder aus dem Wahlgebiet verzieht.

....

Niedersächsische Kommunalwahlordnung (NKWO)
Vom 24. April 2001,
zuletzt geändert durch Artikel 6 der Verordnung vom 17. Dezember 2001
(Nds. GVBl. S. 821)

A U S Z U G

Dritter Teil
Wahlvorbereitung und Wahlvorschläge

Erster Abschnitt
Wahlbereiche, Wahlbezirke und Wahlräume

§ 10
Wahlbereiche

- (1) Für die in § 15 Abs. 1 NKWG bezeichneten Wahlgebiete bestimmt die Vertretung die Zahl und die Abgrenzung der Wahlbereiche, sobald der Tag der Hauptwahl und die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter feststehen. Bei der Abgrenzung der Wahlbereiche für die Kreiswahl sollen die Grenzen der Gemeinden und Samtgemeinden eingehalten werden.
- (2) Die Wahlleitung eines in § 15 Abs. 1 NKWG bezeichneten Wahlgebiets teilt die Zahl und die Abgrenzung der Wahlbereiche unter Angabe der Einwohnerzahlen der für das Wahlgebiet zuständigen Aufsichtsbehörde mit. Die Wahlleitung eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt unterrichtet außerdem die Landeswahlleiterin oder den Landeswahlleiter.
- (3) Die Kreiswahlleitung unterrichtet die Gemeindegewahlleitungen der zum Landkreis gehörenden Gemeinden über die Abgrenzung der Wahlbereiche für die Kreiswahl.

§ 11
Allgemeine Wahlbezirke

- (1) Gemeinden mit nicht mehr als 2500 Einwohnerinnen und Einwohnern bilden in der Regel einen Wahlbezirk. Größere Gemeinden werden in mehrere Wahlbezirke eingeteilt.
- (2) Die Grenzen der Wahlbezirke sind auf räumliche Merkmale zu beziehen; dabei müssen die Grenzen der Wahlbereiche und der Ortschaften eingehalten werden. 2Die Wahlbezirke sollen nach den örtlichen Verhältnissen so abgegrenzt werden, dass allen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird. 3Kein Wahlbezirk soll mehr als 2500 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen. 4Die Zahl der Wahlberechtigten eines Wahlbezirks darf nicht so gering sein, dass erkennbar wird, wie einzelne Wahlberechtigte gewählt haben. 5Die Wahlbezirkseinteilung gilt auch für die Stichwahl.
- (3) Für die Wahlberechtigten in Gemeinschaftsunterkünften wie Lagern, Unterkünften der Bundeswehr, des Bundesgrenzschutzes, der Polizei oder der Stationierungstreitkräfte aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union können abweichend von Absatz 2 Satz 1 Halbsatz 1 nach anderen objektiven Abgrenzungskriterien (zum Beispiel nach dem Alphabet) mehrere Wahlbezirke eingerichtet werden.
- (4) Für bewohnte gemeindefreie Gebiete bestimmt die Kreiswahlleitung, welche Gemeinde die Wahlbezirke für die Kreiswahl oder für die Wahl der Landrätin oder des Landrats bildet und die Wahl durchführt. Für gemeindefreie Bezirke kann sie bestimmen, dass die Aufgaben der Gemeinde und der Gemeindegewahlleitung von der Bezirksvorsteherin oder dem Bezirksvorsteher wahrgenommen werden.

Vierter Abschnitt
Wahlbekanntmachung, Wahlvorschläge,
Stimmzettel, Briefwahlunterlagen

§ 29
Einreichung der Wahlvorschläge

- (1) Die Landeswahlleiterin oder der Landeswahlleiter macht rechtzeitig vor der Wahl öffentlich bekannt, für welche Parteien die Voraussetzung des § 21 Abs. 10 Satz 1 Nrn. 2 und 3 NKWG zutrifft. 2Sie oder er fordert die unter § 22 Abs. 1 NKWG fallenden Parteien durch öffentliche Bekanntmachung auf, ihm spätestens am 47. Tag vor der Wahl die Wahlanzeige mit den erforderlichen Unterlagen einzureichen.
- (2) Die Wahlleitung fordert mit der Wahlbekanntmachung nach § 16 NKWG zur möglichst frühzeitigen Einreichung der Wahlvorschläge auf und gibt bekannt, wo und bis zu welchem

Zeitpunkt die Wahlvorschläge und Erklärungen über die Verbindung von Wahlvorschlägen eingereicht werden müssen. 2Sie weist darauf hin, dass Wahlvorschlagsverbindungen für die Direktwahl ausgeschlossen sind. Sie weist weiter auf die Vorschriften über Inhalt und Form der Wahlvorschläge und über die Verbindung von Wahlvorschlägen sowie für die unter § 22 Abs. 1 NKWG fallenden Parteien auf das Erfordernis der Wahlanzeige hin. In der Bekanntmachung soll ferner angegeben sein, für welche Parteien, Wählergruppen und Einzelwahlvorschläge die Voraussetzung des § 21 Abs. 10 NKWG zutrifft; dabei wird die Bekanntmachung nach Absatz 1 Satz 1 berücksichtigt. 4Bei der Direktwahl ist zusätzlich auf den Tag einer etwa notwendig werdenden Stichwahl hinzuweisen.

(3) Eine in der Vertretung des Wahlgebiets vertretene Partei oder Wählergruppe kann bei der Wahlleitung die Feststellung des Wahlausschusses beantragen, ob für sie die Voraussetzung des § 21 Abs. 10 Satz 1 Nr. 1 NKWG zutrifft. 2Die Feststellung trifft der Wahlausschuss unverzüglich. 3Sie ist vorbehaltlich einer Nachprüfung im Wahlprüfungsverfahren endgültig; § 10 Abs. 5 NKWG bleibt unberührt.

(4) Eine Einzelbewerberin oder ein Einzelbewerber kann bei der Wahlleitung die Feststellung des Wahlausschusses beantragen, ob für sie oder ihn die Voraussetzung des § 21 Abs. 10 Satz 2 NKWG zutrifft. Absatz 3 Sätze 2 und 3 gilt entsprechend.

§ 30

Inhalt und Form der Wahlvorschläge

(1) Der Wahlvorschlag für die Vertretung soll nach dem Muster der eingereicht werden. Er muss die in § 21 Abs. 6 NKWG bezeichneten Angaben über die Personalien einer jeden Bewerberin oder eines jeden Bewerbers, den Namen der Partei oder das Kennwort der Wählergruppe und gegebenenfalls deren Kurzbezeichnung sowie das Wahlgebiet und den Wahlbereich enthalten. 3Die Namen der Bewerberinnen und Bewerber müssen in der nach § 24 Abs. 1 Satz 1 NKWG bestimmten Reihenfolge aufgeführt sein. 4Neben dem Namen der Partei sind außer dessen Kurzbezeichnung keine Zusätze (zum Beispiel Angabe des örtlich zuständigen Parteiorgans) zulässig. 5Das Gleiche gilt für das Kennwort einer Wählergruppe.

(2) Der Wahlvorschlag für die Direktwahl soll nach dem Muster der eingereicht werden. Absatz 1 Sätze 2, 4 und 5 gilt entsprechend.

(3) Der Wahlvorschlag soll Namen und Anschrift der Vertrauenspersonen enthalten. Es ist zulässig, als Vertrauensperson eine Bewerberin oder einen Bewerber zu benennen.

(4) Unterschriften Wahlberechtigter (§ 21 Abs. 9 NKWG) sind auf amtlichen Formblättern nach dem Muster der unter Beachtung folgender Vorschriften zu erbringen:

1. Die Formblätter sollen nicht vor der Bekanntmachung des Wahltermins ausgegeben werden. Sie werden auf Anforderung von der Wahlleitung kostenfrei geliefert. Bei der Anforderung sind der Name der einreichenden Partei oder das Kennwort der einreichenden Wählergruppe und, sofern sie eine Kurzbezeichnung verwenden, auch diese, oder der Name der einreichenden Einzelbewerberin oder des einreichenden Einzelbewerbers anzugeben. Parteien und Wählergruppen haben ferner zu bestätigen, dass die Bewerberinnen und Bewerber bereits nach § 24 Abs. 1 NKWG aufgestellt worden sind. Die Wahlleitung hat die in Satz 3 genannten Angaben im Kopf der Formblätter zu vermerken und die Ausgabe der Formblätter zu bescheinigen.

2. Die Wahlberechtigten, die einen Wahlvorschlag unterstützen, müssen die Erklärung auf dem Formblatt persönlich und handschriftlich unterzeichnen. Neben der Unterschrift sind Familienname, Vorname, Tag der Geburt und Anschrift der Unterzeichnerin oder des Unterzeichners anzugeben.

3. Für jede Unterzeichnerin und jeden Unterzeichner ist auf dem Formblatt nach dem Muster der Anlage 6 oder 6 a oder gesondert nach dem Muster der eine Bescheinigung der Gemeinde beizufügen, dass sie oder er für die Wahl der Vertretung in dem Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag aufgestellt ist, für die Direktwahl hingegen im Wahlgebiet wahlberechtigt ist. Wer für eine andere Person eine Bescheinigung des Wahlrechts beantragt, muss nachweisen, dass die betreffende Person den Wahlvorschlag unterstützt.

4. Für Wahlvorschläge von Parteien und Wählergruppen dürfen Unterschriften erst nach Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber gesammelt werden. Vorher geleistete Unterschriften sind ungültig.

(5) Dem Wahlvorschlag sind beizufügen

....

§ 37

Stimmzettel und Briefwahlunterlagen für die Wahl der Vertretung

(1) Der Stimmzettel enthält nach dem Muster der die für den Wahlbereich zugelassenen Wahlvorschläge. 2Wahlvorschläge von Parteien tragen als Überschrift

die Parteibezeichnung, Wahlvorschläge von Wählergruppen das Kennwort; sofern Parteien oder Wählergruppen eine Kurzbezeichnung verwenden, wird auch diese aufgeführt. 3 Einzelwahlvorschläge tragen die Bezeichnung „Einzelwahlvorschlag“ und den Familiennamen der Einzelbewerberin oder des Einzelbewerbers; bei Gleichheit der Familiennamen von Einzelbewerberinnen oder Einzelbewerbern wird zur Unterscheidung der Vorname oder ein sonst geeigneter Zusatz hinzugefügt. 4 Die Bewerberinnen und Bewerber eines jeden Wahlvorschlags werden in der zugelassenen Reihenfolge mit Familiennamen, Vornamen, Beruf, Wohnort und Wohnung aufgeführt; auf den Stimmzetteln für die Gemeinden kann die Angabe des Wohnorts unterbleiben. 5 Jede Bewerberin, jeder Bewerber und jede Liste (Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe in seiner Gesamtheit) erhält auf dem Stimmzettel ein abgegrenztes Feld gleicher Größe und drei gleich große Kreise für die Stimmabgabe.

(2) Die Reihenfolge der Wahlvorschläge richtet sich nach § 29 Abs. 3 bis 5 NKWG. 2 In dieser Reihenfolge werden die Wahlvorschläge unter fortlaufenden Nummern (Wahlvorschlagsnummern) aufgeführt. Dabei gelten folgende Regelungen:

1. Die ersten Wahlvorschlagsnummern erhalten die Wahlvorschläge der in § 29 Abs. 3 Satz 1 NKWG bezeichneten Parteien, Wählergruppen und Einzelwahlvorschläge in der Reihenfolge der Stimmenzahlen bei der letzten Wahl der Vertretung. Ihnen schließen sich die übrigen Wahlvorschläge in der alphabetischen Folge der Parteibezeichnung, der Kennwörter der Wählergruppen und der Familiennamen der Einzelwahlvorschläge an.

2. Bei verbundenen Wahlen erhalten die Wahlvorschläge der an der Kreiswahl teilnehmenden Parteien, Wählergruppen und Einzelwahlvorschläge die Wahlvorschlagsnummern nach Nummer 1 auch für die Gemeindewahl in allen zum Landkreis gehörenden Gemeinden; die Kreiswahlleitung teilt den Gemeindewahlleitungen diese Wahlvorschlagsnummern rechtzeitig mit. Die folgenden Wahlvorschlagsnummern für die Gemeindewahl erhalten zunächst die sonstigen in § 29 Abs. 3 Satz 1 NKWG bezeichneten Parteien, Wählergruppen und Einzelwahlvorschläge in der Reihenfolge der Stimmenzahlen bei der letzten Wahl des Rats der Gemeinde, anschließend die übrigen Parteien, Wählergruppen und Einzelwahlvorschläge in alphabetischer Reihenfolge (Nummer 1 Satz 2).

3. Die Wahlvorschlagsnummern gelten einheitlich im Wahlgebiet. Für den Stimmzettel eines Wahlbereichs fallen die Wahlvorschlagsnummern derjenigen Parteien, Wählergruppen und Einzelwahlvorschläge aus, für die in diesem Wahlbereich ein Wahlvorschlag nicht eingereicht oder nicht zugelassen worden ist. Satz 2 gilt für die Gemeindewahl in kreisangehörigen Gemeinden auch hinsichtlich der in Nummer 2 Satz 1 bezeichneten Wahlvorschlagsnummern.

(3) Die für das Wahlgebiet zugelassenen Wahlvorschlagsverbindungen sind auf dem Stimmzettel unter Angabe der beteiligten Parteien, Wählergruppen und Einzelwahlvorschläge aufzuführen. Die Reihenfolge der Wahlvorschlagsverbindungen richtet sich nach den Wahlvorschlagsnummern (Absatz 2); dabei ist jeweils die niedrigste Wahlvorschlagsnummer maßgebend, die eine an der Wahlvorschlagsverbindung beteiligte Partei oder Wählergruppe oder ein an ihr beteiligter Einzelwahlvorschlag führt.

(4) Die Stimmzettel sind aus undurchsichtigem Papier. Sie müssen einseitig bedruckt und in jedem Wahlbezirk von gleicher Farbe und Beschaffenheit sein. Für repräsentative Wahlstatistiken und wahlstatistische Auszählungen können Unterscheidungsbezeichnungen aufgedruckt werden. Bei verbundenen Wahlen müssen die Stimmzettel für jede Wahl aus jeweils andersfarbigem Papier sein; die Kreiswahlleitung teilt den Gemeindewahlleitungen der zum Landkreis gehörenden Gemeinden rechtzeitig die Papierfarbe der Stimmzettel für die Kreiswahl mit; entsprechendes gilt für andere Wahlen.

(5) Bei der Briefwahl werden Stimmzettelumschläge und Wahlbriefumschläge verwendet, die amtlich beschafft werden. Die Stimmzettelumschläge und die Wahlbriefumschläge müssen undurchsichtig und durch Klebung verschließbar sein. Der Stimmzettelumschlag muss groß genug sein, um den Stimmzettel, bei verbundenen Wahlen alle Stimmzettel, in gefaltetem Zustand aufzunehmen. Der Wahlbriefumschlag muss größer sein als der Stimmzettelumschlag. Die Umschläge müssen innerhalb einer Gemeinde einheitlich sein. Im Übrigen gelten die Muster der

(6) Die Wahlleitung weist der Gemeinde die Stimmzettel, Stimmzettelumschläge und Wahlbriefumschläge zu. Bei verbundenen Wahlen obliegt die Zuweisung der Stimmzettelumschläge und der Wahlbriefumschläge den Gemeindewahlleitungen. Ausgabe und Empfang der Stimmzettel sind von der Herstellung bis zur Ausgabe an die Wahlvorsteherinnen und Wahlvorsteher oder an die Wahlscheininhaberinnen oder Wahlscheininhaber nachzuweisen.

§ 38

Stimmzettel und Briefwahlunterlagen für die Direktwahl

(1) Der Stimmzettel enthält nach den Mustern der die zugelassenen Wahlvorschläge. Die Wahlvorschläge werden untereinander, bei der Zulassung von nur zwei Wahlvorschlägen nebeneinander von links nach rechts, in der Reihenfolge nach § 29

Abs. 3 NKWG aufgeführt. 3Unter den Angaben der Bewerberin oder des Bewerbers wird jeweils der Name des Wahlvorschlagträgers, bei Parteien die Parteibezeichnung, bei einer Wählergruppe das Kennwort, aufgeführt; sofern Parteien oder Wählergruppen eine Kurzbezeichnung verwenden, wird auch diese aufgeführt. Bei einem Einzelwahlvorschlag wird die Bezeichnung „Einzelwahlvorschlag“ und der Familienname der Einzelbewerberin oder des Einzelbewerbers aufgeführt. Jede Bewerberin oder jeder Bewerber erhält auf dem Stimmzettel ein abgegrenztes Feld gleicher Größe und jeweils einen gleich großen Kreis für die Stimmabgabe. 6Nimmt nur eine Bewerberin oder ein Bewerber an der Wahl teil, ist der Stimmzettel gemäß § 45 e Satz 2 NKWG und dem Muster der zu gestalten.

(2) Auf dem Stimmzettel für die Stichwahl werden die beiden Bewerberinnen oder Bewerber nebeneinander von links nach rechts in der Reihenfolge nach § 29 Abs. 3 NKWG und dem Muster der Anlage 21 aufgeführt. Absatz 1 Sätze 3 bis 5 gilt entsprechend. 3Nimmt nur eine Bewerberin oder ein Bewerber an der Stichwahl teil, so gilt Absatz 1 Satz 6 entsprechend.

(3) Im Übrigen gilt § 37 Abs. 4 bis 6 entsprechend.

Das Bremische Wahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 321, SaBremR 111-a-1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 4. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 393), wird wie folgt geändert:

– jetzige Fassung –

§ 5 Zahl der Bürgerschaftsmitglieder und Wahlbereichseinteilung

(1) Die Bürgerschaft (Landtag) besteht aus 83 Mitgliedern, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von vier Jahren gewählt werden. Von diesen sind 67 Mitglieder im Wahlbereich Bremen, 16 Mitglieder im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen.

(2) Der Wahlbereich Bremen umfaßt das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen, der Wahlbereich Bremerhaven das der Stadtgemeinde Bremerhaven.

(3) Die Stadtbürgerschaft setzt sich aus den im Wahlbereich Bremen von den Wahlberechtigten nach § 1 Abs. 1 und 1a gewählten Mitgliedern zusammen.

– neue Fassung –

1. § 5 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„Die Bürgerschaft (Landtag) besteht aus 83 Mitgliedern, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von vier Jahren gewählt werden. Von diesen sind **68** Mitglieder im Wahlbereich Bremen, **15** Mitglieder im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen.“

2. Nach § 5 wird folgender § 5a eingefügt:

„§ 5a Wahlkreise

(1) Der Wahlbereich Bremerhaven wird in zwei Wahlkreise eingeteilt:

- 1. Der Wahlkreis Bremerhaven-Nord umfasst die Stadtteile Lehe, Leherheide, Mitte und Weddewarden.**
- 2. Der Wahlkreis Bremerhaven-Süd umfasst die Stadtteile Fischereihafen, Geestemünde, Schiffdorfer Damm, Surheide und Wulsdorf.**

(2) Der Wahlbereich Bremen wird in acht Wahlkreise eingeteilt:

- 1. Der Wahlkreis Bremen-Nord umfasst die Stadtteile Blumenthal, Burglesum und Vegesack.**
- 2. Der Wahlkreis Bremen-West umfasst die Stadtteile Findorff, Gröpelingen, Walle und den Ortsteil Blockland.**
- 3. Der Wahlkreis Bremen-Nordost umfasst die Stadtteile Horn-Lehe, Oberneuland und den Ortsteil Borgfeld.**
- 4. Der Wahlkreis Schwachhausen-Vahr umfasst die Stadtteile Schwachhausen und Vahr.**
- 5. Der Wahlkreis Mitte – Östliche Vorstadt umfasst die Stadtteile Mitte und Östliche Vorstadt.**
- 6. Der Wahlkreis Hemelingen-Osterholz umfasst die Stadtteile Heme-**

– Anmerkungen –

Zu § 5

Zu (1): Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 5. November 2004 (St 2/04) macht eine Neufestlegung der Sitzverteilung auf die Wahlbereiche Bremerhaven und Bremen erforderlich. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung verliert Bremerhaven einen Sitz an Bremen. Trotzdem bleibt eine Konstellation, in der ein Wahlvorschlag in Bremerhaven mit 5 % oder mehr als 5 % der Stimmen keinen Sitz erhält, praktisch ausgeschlossen. Neben anderen Voraussetzungen müssten mindestens 13 Wahlvorschläge die Fünfprozenthürde überspringen, damit ein solcher Fall zumindest theoretisch eintreten könnte.

Zu § 5a:

Es werden zehn Wahlkreise eingerichtet, davon zwei in Bremerhaven und acht in Bremen. Auf die Einrichtung einer Wahlkreiskommission wird aufgrund der überschaubaren Zahl von Wahlkreisen verzichtet. Die Größenunterschiede zwischen den Wahlkreisen sind verfassungsrechtlich unbedenklich, da sie gemäß § 7 vollständig dem Verhältniswahlausgleich unterworfen und Überhangmandate ausgeschlossen sind.

lingen und Osterholz.

7. Der Wahlkreis Huchting-Woltmershausen umfasst die Stadtteile Huchting und Woltmershausen sowie die Ortsteile Seehausen und Strom.
8. Der Wahlkreis Neustadt-Obervieland umfasst die Stadtteile Neustadt und Obervieland.

3. §§ 6 und 7 erhalten folgende Fassung:

§ 6 Stimmen

Jeder Wahlberechtigte hat eine Stimme.

„§ 6 Stimmen

(1) Jeder Wahlberechtigte hat je fünf Wahlkreisstimmen für die Wahl nach Wahlkreislisten und fünf Stadtstimmen für die Wahl nach Stadtlisten. Die Stimmen können beliebig auf die Wahlvorschläge und die in ihnen benannten Bewerber verteilt werden.

1. **Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stimmenzahl können einem Bewerber bis zu fünf Stimmen gegeben werden (kumulieren).**
2. **Die Stimmen können an Bewerber aus unterschiedlichen Wahlvorschlägen verteilt werden (panaschieren).**
3. **Statt oder neben der Kennzeichnung einzelner Bewerber können Stimmen auch an Wahlkreis- oder Stadtlisten ohne Personenwahl vergeben werden; auch hierbei ist es möglich zu kumulieren und zu panaschieren.**

Zu § 6:

Zu (1): Die Wähler sind nicht an die Reihenfolge der Kandidaten auf den Wahlkreis- und Stadtlisten gebunden, sondern können selbst entscheiden, welche Kandidaten ins Parlament kommen sollen. Hierzu stehen jedem Wähler jeweils fünf Stimmen für die Wahl im Wahlkreis und für die Wahl nach Stadtlisten zur Verfügung. Er kann damit seine politischen Präferenzen differenziert ausdrücken. Trotzdem bleibt die Stimmabgabe für den Wähler übersichtlich, weil auf extrem hohe Stimmenzahlen, wie sie das Kommunalwahlrecht in einigen Bundesländern mit bis zu 93 Stimmen pro Wähler vorsieht, verzichtet wird.

Die Bezeichnung der Stimmen als Wahlkreis- bzw. Stadtstimmen gibt ihre jeweilige Funktion besser wieder als die häufig missverständene Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitstimme.

Zu 1.: Um dem Wähler möglichst viel Freiheit bei der Stimmabgabe einzuräumen, kann er seine Stimmen in beliebiger Weise auf einen oder mehrere Kandidaten verteilen. Er hat die Möglichkeit, durch die Vergabe von mehreren oder gar allen Stimmen an einen einzelnen Bewerber die Wirkung seiner Stimmabgabe zu konzentrieren. Wie auch immer er seine Stimmen verteilt, bleibt er aber an das Kontingent von jeweils fünf Wahlkreis- und Stadtstimmen gebunden.

Zu 2.: Der Wähler ist nicht darauf beschränkt, seine Stimmen nur an die Bewerber einer einzigen Partei oder Wählervereinigung zu vergeben. Vielmehr kann er Personen seiner Wahl in verschiedenen Listen fördern.

Zu 3.: Wer von der Möglichkeit, die Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen zu beeinflussen, keinen Gebrauch machen möchte, kann seine Stimmen oder einen Teil davon auch an Listen vergeben, ohne einzelne Bewerber zu kennzeichnen.

Die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens und auch der Wahl von einzelnen Bewerbern bleiben dabei im Rahmen des Stimmenkontingents bestehen. Es ist also beispielsweise möglich, zwei Stimmen an einen Kandidaten der Liste A, zwei Stimmen an die Liste B ohne Kennzeich-

§ 7 Wahlsystem

(1) Gewählt wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl aufgrund von Listenwahlvorschlägen von Parteien und Wählervereinigungen.

(2) Für jeden Wahlbereich sind selbständige Wahlvorschläge aufzustellen. Eine Partei oder Wählervereinigung kann in jedem Wahlbereich nur einen Wahlvorschlag einreichen.

(3) Die Verteilung der im Wahlbereich zu vergebenden Sitze erfolgt im Verhältnis der gültigen Stimmen, die im Wahlbereich auf jeden einzelnen Wahlvorschlag entfallen, aufgrund des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers. Für jeden Wahlvorschlag wird nach der Reihenfolge der Höchstzahlen, die sich durch Teilung der gültigen Stimmen durch 1, 3, 5, 7 usw. ergibt, festgestellt, wie viele Sitze auf ihn entfallen. Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleicher Höchstzahl das vom Wahlbereichsleiter zu ziehende Los. Entfallen auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze, als Bewerber genannt

4. Stimmen, die auf nach § 4 Abs. 2 zur Stadtbürgerschaft wählbare Unionsbürger entfallen, werden für die Zusammensetzung der Bürgerschaft dem Wahlvorschlag ohne Personenwahl zugerechnet, auf dem der Unionsbürger benannt ist.

(2) Die Verteilung der insgesamt auf den jeweiligen Wahlbereich entfallenden Sitze auf die Parteien und Wählervereinigungen richtet sich nach dem Verhältnis der Stadtstimmen.

§ 7 Wahlsystem

(1) Gewählt wird nach den Grundsätzen **einer mit der Personenwahl verbundenen** Verhältniswahl aufgrund von **Wahlkreis – und Stadtlistenwahlvorschlägen** von Parteien und Wählervereinigungen.

(2) **Es sind für jeden Wahlkreis selbständige Wahlkreislisten und** für jeden Wahlbereich selbständige **Stadtlisten** aufzustellen. Eine Partei oder Wählervereinigung kann **in jedem Wahlkreis nur eine Wahlkreisliste und** in jedem Wahlbereich **nur eine Stadtliste** einreichen.

(3) Die Zahl der auf einen Wahlvorschlag entfallenden Stimmen ergibt sich aus der Summe der Wahlkreis- bzw. Stadtstimmen, die auf die Bewerber eines Wahlvorschlags und auf den Wahlvorschlag ohne Personenwahl entfallen.

(4) Die Verteilung der im Wahlbereich zu vergebenden Sitze **auf die Parteien und Wählervereinigungen** erfolgt im Verhältnis der gültigen **Stadtstimmen**, die im Wahlbereich auf **jede einzelne Stadtliste** entfallen, aufgrund des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers. Für jeden Wahlvorschlag wird nach der Reihenfolge der Höchstzahlen, die sich durch Teilung der gültigen Stimmen durch 1, 3, 5, 7 usw. ergibt, festgestellt, wie viele Sitze auf ihn entfallen. Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleicher Höchstzahl das vom Wahlbereichsleiter zu ziehende Los.

nung eines bestimmten Bewerbers und eine Stimme an einen Kandidaten der Liste C zu vergeben.

Generell ermöglicht das Panaschieren, auch Koalitionspräferenzen auszudrücken.

Zu 4.: Unionsbürger sind zur Stadtbürgerschaft wählbar, nicht jedoch zur Bürgerschaft (Landtag). Für sie abgegebene Stimmen zählen für die Wahl zum Landtag wie Stimmen für die jeweilige Liste ohne Personenwahl. So bleibt der mit der Stimmabgabe ausgedrückte Wählerwille so weit wie möglich erhalten.

Zu (2): Obwohl das neue Bürgerschaftswahlrecht erhebliche Elemente der Personenwahl enthält, bleibt es dabei, dass die Gesamtzahl der Sitze einer Partei davon abhängt, wie viele Stimmen sie wahlbereichsweit im Verhältnis zu den anderen Parteien erhalten hat. Der verhältniswahlrechtliche Charakter der Bürgerschaftswahl bleibt also voll erhalten. Entsprechend der Regelung bei Bundestagswahlen, wo die Zahl der Zweitstimmen ausschlaggebend ist, entscheidet die Verteilung der Stadtstimmen über die Sitzverteilung zwischen den Parteien. Die Wahlkreisstimmen haben dagegen nur Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Fraktionen.

Zu § 7:

Zu (1): Der verhältniswahlrechtliche Charakter des Wahlsystems bleibt in vollem Umfang erhalten, wird aber um Elemente einer Personenwahl ergänzt.

Zu (2): Folgeänderung.

Zu (3): Zum Zwecke der Sitzverteilung werden die Stimmen, die den Bewerbern einer Liste gegeben wurden, sowie die auf diese Liste ohne Personenwahl (§ 6 Abs. 1 Nr. 3) entfallenden Stimmen zusammengerechnet.

Zu (4): Im ersten Schritt der Sitzverteilung (Oberverteilung) wird ermittelt, wie viele Sitze jeder Partei oder Wählervereinigung im Wahlbereich aufgrund ihrer Stimmenzahl zustehen. Ähnlich wie bei der Bundestagswahl und den meisten Landtagswahlen werden dabei nur die Zweitstimmen (hier: Stadtstimmen) berücksichtigt. Abgesehen von dem Ausnahmefall erschöpfter Listen ändert sich an der so für jede Partei und Wählervereinigung festgelegten Sitzzahl nichts mehr. Verzerrungen z. B. durch Überhangmandate sind ausgeschlossen.

sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt; § 35 Abs. 3 gilt entsprechend.

(5) Die auf eine Partei oder Wählervereinigung im Wahlbereich entfallenden Sitze werden auf ihre einzelnen Wahlkreislisten und ihre Stadtliste im Verhältnis der Wahlkreis- bzw. Stadtstimmen verteilt, die auf jede einzelne Wahlkreisliste bzw. auf die Stadtliste entfallen. Absatz 4 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend.

(6) Die auf eine Stadtliste entfallenden Sitze werden den Bewerbern mit den höchsten Stimmzahlen zugeteilt; bei gleicher Stimmzahl entscheidet die Reihenfolge der Benennung in der Stadtliste. Die auf eine Wahlkreisliste entfallenden Sitze werden entsprechend Satz 1 zugeteilt; Bewerber, die bereits auf einer Stadtliste gewählt sind, bleiben unberücksichtigt. Entfallen auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze, als Bewerber genannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt; § 35 Abs. 3 gilt entsprechend.

(4) Bei Verteilung der Sitze werden nur Wahlvorschläge von solchen Parteien oder Wählervereinigungen berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag eingereicht ist, abgegebenen gültigen Stimmen errungen haben.

[...]

(7) Bei Verteilung der Sitze werden nur Wahlvorschläge von solchen Parteien oder Wählervereinigungen berücksichtigt, **auf deren Stadtliste** mindestens fünf vom Hundert der im **jeweiligen** Wahlbereich abgegebenen gültigen **Stadtstimmen entfallen**.

[...]

Zu (5): Im zweiten Schritt werden – getrennt nach Wahlbereichen – die Sitze einer Partei oder Wählervereinigung unterverteilt. Dabei wird ermittelt, wie viele Sitze jeder einzelnen Wahlkreisliste und der Stadtliste aufgrund der jeweils erzielten Wahlkreis- bzw. Stadtstimmen zustehen. Erhält z. B. eine Partei wesentlich mehr Wahlkreis- als Stadtstimmen, wird sie also entsprechend mehr Sitze über die Wahlkreislisten als über die Stadtliste besetzen. Die Zahl der auf eine Wahlkreisliste entfallenden Sitze ergibt sich also erst im Rahmen einer Unterverteilung der dieser Partei im Wahlbereich insgesamt zustehenden Sitzzahl. Somit kann eine Partei in den Wahlkreisen keine höhere Sitzzahl erzielen als ihr aufgrund ihres Stadtstimmenanteils wahlbereichsweit zustehen. Überhangmandate sind daher nicht möglich.

(6) Nachdem feststeht, wie viele Sitze jeder Liste zustehen, werden diese auf die Kandidaten der jeweiligen Liste verteilt. Dabei kommt zunächst die Stadtliste zum Zuge, anschließend sind die Wahlkreislisten an der Reihe. Um die Bedeutung des Wählervotums für Personen zu stärken, ist dabei allein entscheidend, wie viele Stimmen die Kandidaten von den Wählern erhalten haben. Die auf einen Wahlvorschlag ohne Personenwahl entfallenden Stimmen haben auf die personelle Auswahl innerhalb der Liste also keinen Einfluss. Auf Regelungen wie in den Kommunalwahlgesetzen einiger Bundesländer, die über verschiedene, zumeist komplizierte Umwege auch die Platzierung der Bewerber auf der von der Partei aufgestellten Liste berücksichtigen, **wird verzichtet**.

Zu (7): Die bestehende und in der Verfassung vorgeschriebene Sperrklausel bleibt in vollem Umfang erhalten. Auch in den Wahlkreisen können Sitze nur von Parteien und Wählervereinigungen errungen werden, die im Wahlbereich die Fünfprozenthürde überspringen konnten.

[...]

Das Bremische Wahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1990 (Brem.GBl. S. 321, SaBremR 111-a-1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 4. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 393), wird wie folgt geändert:

– jetzige Fassung –

§ 5 Zahl der Bürgerschaftsmitglieder und Wahlbereichseinteilung

(1) Die Bürgerschaft (Landtag) besteht aus 83 Mitgliedern, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von vier Jahren gewählt werden. Von diesen sind 67 Mitglieder im Wahlbereich Bremen, 16 Mitglieder im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen.

(2) Der Wahlbereich Bremen umfaßt das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen, der Wahlbereich Bremerhaven das der Stadtgemeinde Bremerhaven.

(3) Die Stadtbürgerschaft setzt sich aus den im Wahlbereich Bremen von den Wahlberechtigten nach § 1 Abs. 1 und 1a gewählten Mitgliedern zusammen.

§ 6 Stimmen

Jeder Wahlberechtigte hat eine Stimme.

– neue Fassung –

1. § 5 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„Die Bürgerschaft (Landtag) besteht aus 83 Mitgliedern, die in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von vier Jahren gewählt werden. Von diesen sind **68** Mitglieder im Wahlbereich Bremen, **15** Mitglieder im Wahlbereich Bremerhaven zu wählen.“

2. §§ 6 und 7 erhalten folgende Fassung:

„§ 6 Stimmen

(1) Jeder Wahlberechtigte hat fünf Stimmen. Die Stimmen können beliebig auf die Wahlvorschläge und die in ihnen benannten Bewerber verteilt werden.

1. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stimmzahl können einem Bewerber bis zu fünf Stimmen gegeben werden (kumulieren).

2. Die Stimmen können an Bewerber aus unterschiedlichen Wahlvorschlägen verteilt werden (panaschieren).

3. Statt oder neben der Kennzeichnung einzelner Bewerber können Stimmen auch an Wahlvorschläge in ihrer Gesamtheit vergeben werden; auch hierbei ist es möglich zu kumulieren und zu panaschieren.

– Anmerkungen –

Zu § 5

Zu (1): Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 5. November 2004 (St 2/04) macht eine Neufestlegung der Sitzverteilung auf die Wahlbereiche Bremerhaven und Bremen erforderlich. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung verliert Bremerhaven einen Sitz an Bremen. Trotzdem bleibt eine Konstellation, in der ein Wahlvorschlag in Bremerhaven mit 5 % oder mehr als 5 % der Stimmen keinen Sitz erhält, praktisch ausgeschlossen. Neben anderen Voraussetzungen müssten mindestens 13 Wahlvorschläge die Fünfprozenthürde überspringen, damit ein solcher Fall zumindest theoretisch eintreten könnte.

Zu § 6:

Zu (1): Die Wähler sind nicht an die Reihenfolge der Kandidaten auf den Wahlvorschlägen gebunden, sondern können selbst entscheiden, welche Kandidaten ins Parlament kommen sollen. Hierzu stehen jedem Wähler fünf Stimmen zur Verfügung. Er kann damit seine politischen Präferenzen differenziert ausdrücken. Trotzdem bleibt die Stimmabgabe für den Wähler übersichtlich, weil auf extrem hohe Stimmzahlen, wie sie das Kommunalwahlrecht in einigen Bundesländern mit bis zu 93 Stimmen pro Wähler vorsieht, verzichtet wird.

Zu 1.: Um dem Wähler möglichst viel Freiheit bei der Stimmabgabe einzuräumen, kann er seine Stimmen in beliebiger Weise auf einen oder mehrere Kandidaten verteilen. Er hat die Möglichkeit, durch die Vergabe von mehreren oder gar allen Stimmen an einen einzelnen Bewerber die Wirkung seiner Stimmabgabe zu konzentrieren. Wie auch immer er seine Stimmen verteilt, bleibt er aber an das Kontingent von fünf Stimmen gebunden.

Zu 2.: Der Wähler ist nicht darauf beschränkt, seine Stimmen nur an die Bewerber einer einzigen Partei oder Wählervereinigung zu vergeben. Vielmehr kann er Personen seiner Wahl in verschiedenen Listen fördern.

Zu 3.: Wer von der Möglichkeit, die Reihenfolge der Kandidaten auf den Listen zu beeinflussen, keinen Gebrauch machen möchte, kann seine Stimmen oder einen Teil davon auch an Listen vergeben, ohne einzelne Bewerber zu kennzeichnen.

§ 7 Wahlsystem

(1) Gewählt wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl aufgrund von Listenwahlvorschlägen von Parteien und Wählervereinigungen.

(2) Für jeden Wahlbereich sind selbständige Wahlvorschläge aufzustellen. Eine Partei oder Wählervereinigung kann in jedem Wahlbereich nur einen Wahlvorschlag einreichen.

(3) Die Verteilung der im Wahlbereich zu vergebenden Sitze erfolgt im Verhältnis der gültigen Stimmen, die im Wahlbereich auf jeden einzelnen Wahlvorschlag entfallen, aufgrund des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers. Für jeden Wahlvorschlag wird nach der Reihenfolge der Höchstzahlen, die sich durch Teilung der gültigen Stimmen durch 1, 3, 5, 7 usw. ergibt, festgestellt, wie viele Sitze auf ihn entfallen. Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleicher Höchstzahl das vom Wahlbereichsleiter zu ziehende Los. Entfallen auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze, als Bewerber genannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt; § 35 Abs. 3 gilt entsprechend.

4. Stimmen, die auf nach § 4 Abs. 2 zur Stadtbürgerschaft wählbare Unionsbürger entfallen, werden für die Zusammensetzung der Bürgerschaft dem Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit zugerechnet, auf dem der Unionsbürger benannt ist.

§ 7 Wahlsystem

(1) Gewählt wird nach den Grundsätzen **einer mit der Personenwahl verbundenen** Verhältniswahl aufgrund von Listenwahlvorschlägen von Parteien und Wählervereinigungen.

(2) Für jeden Wahlbereich sind selbständige Wahlvorschläge aufzustellen. Eine Partei oder Wählervereinigung kann in jedem Wahlbereich nur einen Wahlvorschlag einreichen.

(3) Die Zahl der auf einen Wahlvorschlag entfallenden Stimmen ergibt sich aus der Summe der Stimmen, die auf die Bewerber eines Wahlvorschlags und auf den Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit entfallen.

(4) Die Verteilung der im Wahlbereich zu vergebenden Sitze erfolgt im Verhältnis der gültigen Stimmen, die im Wahlbereich auf jeden einzelnen Wahlvorschlag entfallen, aufgrund des Verfahrens nach Sainte Laguë/Schepers. Für jeden Wahlvorschlag wird nach der Reihenfolge der Höchstzahlen, die sich durch Teilung der gültigen Stimmen durch 1, 3, 5, 7 usw. ergibt, festgestellt, wie viele Sitze auf ihn entfallen. Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleicher Höchstzahl das vom Wahlbereichsleiter zu ziehende Los.

(5) Die auf den Wahlvorschlag einer Partei oder Wählervereinigung entfallenden Sitze werden auf den Wahlvorschlag und auf die Gesamtheit derjenigen seiner Bewerber, die Stimmen erhalten haben, verteilt. Die Verteilung erfolgt im Verhältnis der auf den Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit zu den auf seine Bewerber entfallenden Stimmen. Absatz 4

Die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens und auch der Wahl von einzelnen Bewerbern bleiben dabei im Rahmen des Stimmenkontingents bestehen. Es ist also beispielsweise möglich, zwei Stimmen an einen Kandidaten der Liste A, zwei Stimmen an die Liste B ohne Kennzeichnung eines bestimmten Bewerbers und eine Stimme an einen Kandidaten der Liste C zu vergeben.

Generell ermöglicht das Panaschieren, auch Koalitionspräferenzen auszudrücken.

Zu 4.: Unionsbürger sind zur Stadtbürgerschaft wählbar, nicht jedoch zur Bürgerschaft (Landtag). Für sie abgegebene Stimmen zählen für die Wahl zum Landtag wie Stimmen für die jeweilige Liste in ihrer Gesamtheit. So bleibt der mit der Stimmabgabe ausgedrückte Wählerwille so weit wie möglich erhalten.

Zu § 7:

Zu (1): Der verhältniswahlrechtliche Charakter des Wahlsystems bleibt in vollem Umfang erhalten, wird aber um Elemente einer Personenwahl ergänzt.

Zu (3): Zum Zwecke der Sitzverteilung werden die Stimmen, die den Bewerbern einer Liste gegeben wurden, sowie die auf diese Liste ohne Kennzeichnung bestimmter Bewerber (§ 6 Abs. 1 Nr. 3) entfallenden Stimmen zusammengezählt.

Zu (5): Diese dem niedersächsischen Kommunalwahlrecht entlehnte Regelung legt fest, wie viele Sitze eines Wahlvorschlag in der von der Partei bestimmten Reihenfolge bzw. in der Reihenfolge der von Wählern an die Bewerber vergebenen Stimmen besetzt werden. Entfallen beispielsweise ein Drittel der Stimmen auf den Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit und zwei Drittel auf die

Sätze 2 und 3 gelten entsprechend.

(6) Die auf einen Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit entfallenden Sitze werden den Bewerbern in der Reihenfolge zugeteilt, in der sie im Wahlvorschlag benannt sind. Die übrigen Sitze werden den noch nicht nach Satz 1 berücksichtigten Bewerbern mit den höchsten Stimmzahlen zugeteilt; bei gleicher Stimmzahl entscheidet die Reihenfolge der Benennung im Wahlvorschlag. Entfallen auf einen Wahlvorschlag mehr Sitze, als Bewerber genannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt; § 35 Abs. 3 gilt entsprechend.

(7) Bei Verteilung der Sitze werden nur Wahlvorschläge von solchen Parteien oder Wählervereinigungen berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag eingereicht ist, abgegebenen gültigen Stimmen errungen haben.

[...]

einzelnen in ihm benannten Bewerber, so werden ein Drittel der Sitze entsprechend der Reihenfolge auf dem Wahlvorschlag und zwei Drittel gemäß der von den einzelnen Bewerbern erreichten Stimmzahlen zugeteilt. Auf diese Weise wird ein Kompromiss gefunden zwischen dem berechtigten Interesse der Parteien, über die Zusammensetzung ihrer Fraktionen mitzubestimmen, und dem Anliegen des Gesetzentwurfs, auch den Wählern diesbezüglich erhebliche Einflussmöglichkeiten zu geben.

Zu (6): Anders als in der niedersächsischen Regelung werden zunächst die Sitze zugeteilt, die in der Reihenfolge des Listenplatzes zu vergeben sind. Erst anschließend werden die übrigen Bewerber entsprechend ihrer Stimmzahl bedient. Kandidaten, die sowohl aufgrund ihres Listenplatzes als auch aufgrund ihrer Stimmzahl gewählt sind, erhalten ihren Sitz also vorrangig aus dem Kontingent der Gesamtlistensitze. Dadurch bleiben mehr Sitze übrig für die Zuteilung aufgrund des Wählervotums. Die Mandatsrelevanz der Personenstimmen ist somit ungleich größer als im niedersächsischen Vorbild.

[...]

(4) Bei Verteilung der Sitze werden nur Wahlvorschläge von solchen Parteien oder Wählervereinigungen berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag eingereicht ist, abgegebenen gültigen Stimmen errungen haben.

[...]

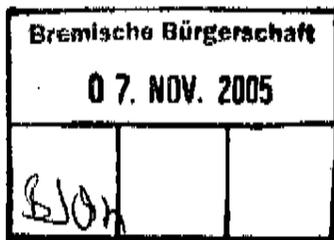
Der Senator für Inneres und Sport



Der Senator für Inneres und Sport
Contrescarpe 22/24, 28203 Bremen

Bremische Bürgerschaft
Ausschuss „Wahlrechtsreform“
- Vorsitzende -
Am Markt 20

28195 Bremen



Auskunft erteilt Frau Plump
Zimmer 321

Tel.: 0421/361-9086
Fax: 0421/361-9009

E-mail:
PPlump@Inneres.Bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen
(bitte bei Antworten angeben)
13-1

Bremen, 03. November 2005

Änderung des Bremischen Wahlgesetzes

Sehr geehrte Frau Dr. Hannken,

unter Bezugnahme auf mein Schreiben vom 11. Oktober 2005 teile ich Ihnen mit, dass sich der Gesamtbeirat in seiner außerplanmäßigen Sitzung am 02. November 2005 ausführlich mit dem von „Mehr Demokratie e.V.“ eingebrachten Vorschlag zur Wahlrechtsreform befasst und einstimmig folgenden Beschluss gefasst hat, den ich Ihnen hiermit zur Kenntnis gebe:

„ Grundsätzlich wird eine Änderung des Bremer Wahlrechts hin zu mehr Einflussnahme durch die Bürger und Bürgerinnen begrüßt.

Eine Änderung ist hingegen dann erst sinnvoll, wenn Beiräten mehr Kompetenzen übertragen werden um die mit der Stärkung des Wählerwillens verbundenen Erwartungen auch erfüllen zu können.

Weitere Voraussetzung ist ein einheitliches Wahlverfahren innerhalb der Stadtgemeinde Bremen; sollte sich die Bürgerschaft zu einer Änderung des Bremer Wahlgesetzes mit dem System des Kumulierens und Panaschierens entschließen, werden sich die Beiräte Bremens sich dem nicht verschließen.

Solange die Stadtgemeinde Bremen in Stadt- und Ortsteile gegliedert ist, soll es nach der Vorstellung des Gesamtbeirats bei dem im Dritten Teil des Bremischen Wahlgesetz festgelegten Wahlverfahren bleiben.“

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag


Plump