

**Vorlage für die Sitzung
der staatlichen Deputation für Inneres und Sport
am 4. Juni 2014**

Vorlage Nr. 18/205
Zu Punkt 7 der Tagesordnung

Bericht zur BB-Drs. 18/1208

Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen
vom 10. Dezember 2013

Faktische Barrieren für die Ausübung des Wahlrechts senken

A.

Mit Beschluss vom 12. Dezember 2013 hat die Bürgerschaft (Landtag) den Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 10. Dezember 2013 aus der BB-Drs. 18/1208 angenommen und den Senat aufgefordert,

- "a) zu prüfen, ob eine Neugestaltung der Stimmzettel zur Bürgerschaftswahl mit Wort-, Bild- oder Wortbildmarken die Stimmabgabe erleichtert,
- b) die Wahlbenachrichtigung und die Wahlunterlagen in Leichte Sprache übersetzen zu lassen und zu prüfen, ob diese in Zukunft statt der bisher eingesetzten verwendet werden sollen,
- c) das Ergebnis der Prüfung, die Unterlagen in Leichter Sprache und Musterbeispiele für die vorgenannte Neugestaltung des Stimmzettels bis zum 30.04.2014 der Deputation für Inneres vorzulegen."

B.

I. Vorbemerkungen

1. Ausgangssituation

Nach der „leo. – Level-One Studie“ der Universität Hamburg betrifft funktionaler Analphabetismus in Deutschland kumuliert mehr als 14% der erwerbsfähigen Bevölkerung; das entspricht einer Größenordnung von 7,5 Millionen Funktionalen Analphabeten in Deutschland. Analphabetismus im engeren Sinne betrifft mehr als 4% der erwerbsfähigen Bevölkerung; davon wird bei Unterschreiten der Satzebene gesprochen, d.h., dass eine Person zwar einzelne Wörter lesend verstehen bzw. schreiben kann, nicht jedoch ganze Sätze; zudem müssen die betroffenen Personen auch gebräuchliche Wörter Buchstabe für Buchstabe zusammensetzen. Dieser Personenkreis ist bei der Ausübung des Wahlrechts faktisch vor erhebliche Herausforderungen gestellt.

Bereits von daher sind Maßnahmen zum Abbau faktischer Barrieren des Wahlrechts grundsätzlich zu begrüßen. Sie dürfen aber die Rechtssicherheit nicht beeinträchtigen und müssen praktisch auch handhabbar sein.

2. Art. 29 UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist in Deutschland nach Ratifizierung durch Gesetz vom 21. Dezember 2008 (BGBl. II 2008, S. 1419) am 26. März 2009 rechtsverbindlich geworden; Reichweite und Grenzen der UN-Behindertenrechtskonvention sind in Rechtsprechung und Literatur allerdings noch nicht in allen Einzelfragen abschließend geklärt (vgl. dazu etwa *Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 9. Aufl., § 13 Rdnr. 10). Nach dem Wortlaut des Art. 29 UN-Behindertenrechtskonvention

"garantieren [die Vertragsstaaten] Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen, und verpflichten sich,

- a) sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter oder Vertreterinnen, was auch das Recht und die Möglichkeit einschließt, zu wählen und gewählt zu werden; unter anderem

- i) stellen sie sicher, dass die Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen und zu handhaben sind;
 - ii) schützen sie das Recht von Menschen mit Behinderungen, bei Wahlen und Volksabstimmungen in geheimer Abstimmung ohne Einschüchterung ihre Stimme abzugeben, bei Wahlen zu kandidieren, ein Amt wirksam innezuhaben und alle öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit wahrzunehmen, indem sie gegebenenfalls die Nutzung unterstützender und neuer Technologien erleichtern;
 - iii) garantieren sie die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen und erlauben zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch, dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen;
- b) aktiv ein Umfeld zu fördern, in dem Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen wirksam und umfassend an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten mitwirken können, und ihre Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten zu begünstigen [...]"

3. Durchführung des Prüfauftrags

Der Landeswahlleiter wurde gebeten, Musterbeispiele für entsprechend dem Prüfauftrag der Bremischen Bürgerschaft gestaltete Unterlagen zu erstellen. Die Musterstimmzettel mit Logos wurden auf der Grundlage der im Jahre 2011 verwendeten Stimmzettel entworfen und sind als Anlagen 1-4 beigelegt. Die Wahlbenachrichtigung und die Wahlunterlagen in Leichter Sprache sind als Anlagen 5-9 beigelegt.

Zudem wurden Stellungnahmen des Landeswahlleiters (Anlage 10) und der Stadtgemeinde Bremerhaven (Anlage 11) eingeholt.

II. Neugestaltung der Stimmzettel zur Bürgerschaftswahl mit Wort-, Bild- oder Wortbildmarken

Für den Prüfauftrag wurden unter Wort-, Bild- bzw. Wortbild-Marken die Logos der Parteien und Wählervereinigungen verstanden.

1. Leichtere Erkennbarkeit von Parteilogos

Da Parteilogos für Analphabeten leichter erkennbar als Namen sind, erscheint ein Aufdruck von Parteilogos auf die Stimmzettel nach den vorgelegten Entwürfen grundsätzlich als ein geeignetes, einfaches und sinnvolles Mittel, um Analphabeten die Ausübung des Wahlrechts zu erleichtern.

Soweit allerdings ein Stimmzetteldruck auf farbigem Papier erfolgt (Stadtbürgerschaft – Unionsbürger: grünes Papier; Beiräte und Stadtverordnetenversammlung: gelbes Papier) erscheint es wenig sinnvoll, etwa das im Kern grünfarbige Logo von Bündnis 90/Die Grünen für die Stimmzettel der Unionsbürger zur Stadtbürgerschaft auf grünem Papier zu drucken. Diesen Schwierigkeiten könnte allerdings einfach begegnet werden, indem der Druck farbiger Logos insoweit nicht auf farbigem Papier erfolgt, sondern auf weißem Papier – auf dem die Logos klar erkennbar wären – mit einem farbigem Flächenaufdruck in den Bereichen, wo die Wahlvorschläge aufgeführt sind.

Unter dem Gesichtspunkt der Wiedererkennbarkeit wäre eine Verwendung farbiger Logos auf den Stimmzetteln insgesamt zu befürworten.

2. Chancengleichheit

Eine Verwendung farbiger Logos auf den Stimmzetteln könnte allerdings nur erfolgen, wenn und soweit sie rechtlich zulässig wäre: Der aus Art. 21 GG i.V.m. Art. 75 Absatz 1 Satz 1 BremLV folgende Grundsatz der Chancengleichheit gebietet, jeder politischen Partei, jeder Wählergruppe und jedem ihrer Wahlbewerber die gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen offen zu halten (vgl. *Strelen*, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 9. Auflage, S. 163 Rdnr. 50 m.w.N.). Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit folgt, dass die Stimmzettel so zu gestalten sind, dass sämtlichen Parteien und Wählervereinigungen auf diesem der gleiche Raum zur Verfügung stehen muss.

Da sich die Logos der Parteien und Wählervereinigungen vom Format her deutlich unterscheiden (während etwa das SPD-Logo quadratisch ist, ist das Logo von DIE LINKE. rechteckig und dabei sehr breit; ebenfalls rechteckig, aber nicht annähernd so breit sind die Logos von Bündnis 90/Die Grünen und der CDU.), ist zu prüfen, ob und ggf. in welchem Format die Logos auf dem Stimmzettel angebracht werden könnten. Insoweit sind drei Konstellationen zu unterscheiden:

- Vorgabe der Höhe oder der Breite der Logos
- Vorgabe eines festdefinierten Feldes für die Anbringung der Logos
- Vorgabe einer zur Verfügung stehenden Fläche

a) Vorgabe der Höhe oder der Breite der Logos

Mit dem Grundsatz der Chancengleichheit wäre eine feste Vorgabe der Höhe oder der Breite der Logos nicht vereinbar:

Würde man den Platz für die Anbringung von Logos von der Höhe her definieren, würden etwa die Logos von SPD und DIE LINKE. zwar die gleiche Höhe haben, jedoch hätte DIE LINKE. in der Breite und damit insgesamt deutlich mehr Raum zur Verfügung (siehe Anlage 1, S. 4 i.V.m. S. 10); letzteres würde gegen den Grundsatz der Chancengleichheit verstossen.

Würde man umgekehrt den Platz für die Anbringung von Logos von der Breite her definieren, würden die Logos von SPD und DIE LINKE. zwar die gleiche Breite haben, jedoch hätte die SPD in der Höhe und damit – mit dem Grundsatz der Chancengleichheit ebenfalls nicht vereinbar – insgesamt deutlich mehr Raum zur Verfügung; zudem hätte dies zur Folge, dass deutlich weniger Raum für die Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel zur Verfügung stünde.

b) Vorgabe eines festdefinierten Feldes für die Anbringung der Logos

Zumindest nicht unerhebliche Rechtsunsicherheiten würden entstehen, wenn man allein ein bestimmtes Feld für die Anbringung der Logos – beispielsweise in den Proportionen zwischen dem SPD-Logo und dem Logo von DIE LINKE. – vordefinieren und auf dem Stimmzettel kenntlich machen würde. Denn die Vordefinierung eines bestimmten Feldes selbst wäre willkürlich und würde zwangsläufig dazu führen, dass bestimmte Parteilogos das Feld besser als andere ausfüllen und damit optisch besser zur Geltung kommen; dies wird etwa bei den Logos von Bündnis 90/Die Grünen und der CDU deutlich, die in Anlage 2 auf S. 6 und 8 das vordefinierte Feld unterschiedlich ausfüllen und damit unterschiedlichen Raum bekommen. Von daher würde auch die Vorgabe eines festdefinierten Feldes für die Anbringung der Logos unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit Bedenken ausgesetzt sein.

c) *Vorgabe einer zur Verfügung stehenden Fläche*

Denkbar wäre es allerdings, nicht ein bestimmtes Feld für die Anbringung der Logos vorzudefinieren, sondern zu bestimmen, dass jedes Logo – unbeschadet seiner Proportion – insgesamt eine bestimmte Fläche (beispielsweise 5 cm²) ausfüllt. Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit bestehen insoweit keine Bedenken, da dann gewährleistet wäre, dass jedes Logo exakt die gleiche Fläche auf dem Stimmzettel hätte.

Gewisse – aber lösbare – Schwierigkeiten bestehen dann allerdings in Bezug auf die optische Gestaltung des Stimmzettels im übrigen, da auch genügend Raum für die Wahlvorschläge zur Verfügung stehen muss: Da extrem schmale oder extrem breite Logos das vorzuhaltende Feld für Logos massiv vergrößern könnten, besteht die theoretisch denkbare Möglichkeit, dass ohne weitere Vorgaben auf dem Stimmzettel für eine übersichtliche Darstellung der Wahlvorschläge möglicherweise nicht mehr genügend Raum zur Verfügung stehen könnte. Von daher wäre es erforderlich, zusätzlich zu einer Flächenangabe Maximalgrößen für die Höhe und Breite der Logos festzulegen, wobei aus Gründen der Chancengleichheit allerdings gewährleistet sein müsste, dass die bislang bekannten Logos bei Vorgabe dieser Maße verwendet werden könnten.

3. Gefahr der Stimmabgabe auf dem Logo

Da es bei der Bürgerschaftswahl 2011 vereinzelt zu Stimmabgaben im Inhaltsverzeichnis des Stimmzettelheftes kam – denen zukünftig durch eine graphische Veränderung des Inhaltsverzeichnisses entgegengewirkt werden soll –, erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass gerade auch Logos aufgrund ihres optisch herausstechenden Charakters fälschlich als ein Feld für eine Stimmabgabe angesehen und angekreuzt werden könnten. Wie realistisch dieses Risiko ist, lässt sich kaum prognostizieren. Es dürfte sich aber gleichwohl empfehlen, zur Risikominimierung vorsorglich im Inhaltsverzeichnis auf eine Anbringung von Logos zu verzichten. Unabhängig hiervon sollen im Inhaltsverzeichnis zukünftig alle freien Flächen schwarz bedruckt werden, um dort eine Stimmabgabe auszuschließen.

4. Stellungnahmen der Stadtgemeinde Bremerhaven und des Landeswahlleiters

Die Stadtgemeinde Bremerhaven (Bürger- und Ordnungsamt) befürwortet im Grundsatz die Verwendung von Logos auf den Stimmzetteln im Hinblick auf die damit verbundene Erleichterung für Analphabeten, hält insoweit aber eindeutige Vorgaben zu Gestaltung und Format der Logos für erforderlich (Anlage 11).

Der Landeswahlleiter steht hingegen einer Verwendung von Logos auf den Stimmzetteln im Hinblick auf die Chancengleichheit eher kritisch gegenüber; wegen der weiteren Einzelheiten wird auf seine als Anlage 10 beigefügte Stellungnahme vom 20. März 2014 Bezug genommen.

5. Kosten

Farbige Logos auf den Stimmzettelheften der Wahlbereiche Bremen und Bremerhaven würden insgesamt zu Mehrkosten für Druck und Bearbeitung in Höhe von ca. 125.000 EUR führen.

6. Genderprüfung

Ein Aufdruck von Logos auf die Stimmzettel würde Frauen und Männer gleichermaßen betreffen. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 75 Absatz 1 Satz 1 BremLV verbietet geschlechtsspezifische Differenzierungen in Bezug auf Wahlen.

7. Bewertung

Die Anbringung von Logos auf den Stimmzetteln erscheint als eine optisch ansprechende, sinnvolle Erleichterung des Zugangs für Analphabeten zu Wahlen, die sich mit wenig Aufwand umsetzen ließe.

Mit dem Grundsatz der Chancengleichheit wäre die Anbringung von Logos vereinbar, wenn bestimmt würde, dass jedes Logo insgesamt eine bestimmte Fläche ausfüllt;

aus Praktikabilitätsgründen müssten zusätzlich Maximalgrößen für die Höhe und Breite der Logos festgelegt werden.

8. Bürgerschaftswahl 2015

Sofern bereits bei der Bürgerschaftswahl 2015 Logos auf den Stimmzetteln angebracht werden sollen, müssten nach Mitteilung des Landeswahlleiters aus organisatorischen Gründen (Ausschreibung des Stimmzetteldrucks) entsprechende Änderungen der Landeswahlordnung spätestens im September 2014 erfolgt sein.

III. Wahlbenachrichtigung und Wahlunterlagen ausschließlich in Leichter Sprache

Die vorliegenden Übersetzungen wurden vom Büro für Leichte Sprache der Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung Bremen e.V. erstellt – das sich auf entsprechende Übersetzungen spezialisiert hat – und sind urheberrechtlich geschützt.

1. Erleichterung des Zugangs zu Wahlen

Die Verwendung Leichter Sprache erscheint grundsätzlich als ein geeignetes Mittel, Analphabeten die Ausübung des Wahlrechts zu erleichtern. Analphabeten würde durch eine flächendeckende Verwendung Leichter Sprache der Zugang zu Wahlen spürbar vereinfacht. Ob eine – alternativ in Betracht kommende – bloß zusätzliche Bereitstellung von Unterlagen in Leichter Sprache einen gleichermaßen positiven Effekt erzielen würde, lässt sich nicht sicher vorhersehen.

2. Akzeptanz in der Gesamtbevölkerung

Das Lesen Leichter Sprache ist für Nicht-Analphabeten ungewöhnlich. Wie die ausschließliche Verwendung Leichter Sprache in den Wahlunterlagen in der Gesamtbevölkerung aufgenommen würde, lässt sich nicht sicher prognostizieren: Einerseits ist

denkbar, dass eine ausschließliche Verwendung Leichter Sprache auf gewisse Vorbehalte und Irritationen stoßen könnte. Andererseits ist gut vorstellbar, dass zahlreiche Wählerinnen und Wähler der "Behördensprache" überdrüssig sind und sprachliche Vereinfachungen sehr begrüßen würden.

3. Rechtssicherheit

Übersetzungen bestehender Gesetzestexte in Leichte Sprache beinhalten zwangsläufig Vereinfachungen und sind daher grundsätzlichen Bedenken in Bezug auf die Rechtssicherheit ausgesetzt. Diesen Bedenken könnte vorliegend begegnet werden, indem die betreffenden Dokumente in Leichter Sprache selbst Gesetzestext werden, und zwar anstelle des bisherigen Gesetzestextes. Regelungstechnisch könnte dies erfolgen, indem die betreffenden Dokumente Anlagen zur Landeswahlordnung werden und in der Landeswahlordnung selbst auf diese Bezug genommen wird. So handelt es sich etwa bei der Anlage 5 "Wichtige Infos über die Wahlen" um eine Übersetzung der Bekanntmachung über das Recht auf Einsicht in das Wählerverzeichnis und die Erteilung von Wahlscheinen (§ 14 BremLWO) in Leichter Sprache; aus Gründen der Rechtssicherheit sollten daher ggf. die "Wichtige[n] Infos über die Wahlen" selbst eine Anlage zur Landeswahlordnung werden.

4. Organisatorische Auswirkungen

Die Verwendung Leichter Sprache hätte spürbare organisatorische Auswirkungen zur Folge. Sie würde den Umfang der betreffenden Unterlagen erhöhen und von daher zu einem Mehraufwand bei der Verarbeitung und Bearbeitung führen. So wären etwa die ca. 65.000 Wahlscheine bei Verwendung der Leichten Sprache doppelseitig statt wie bisher einseitig zu gestalten; dies würde zu einem erhöhten Zeitbedarf beim Ausdruck und entsprechend längeren Bearbeitungszeiten bei der Fertigstellung der Briefwahlunterlagen führen.

5. Stellungnahmen der Stadtgemeinde Bremerhaven und des Landeswahlleiters

Die Stadtgemeinde Bremerhaven (Bürger- und Ordnungsamt) spricht sich dafür aus, die Wahlbenachrichtigung und die Wahlunterlagen nicht ausschließlich in Leichter Sprache zu erstellen, sondern dem betroffenen Personenkreis Informationen in Leichter Sprache zusätzlich zur Verfügung zu stellen. Der Landeswahlleiter weist darauf hin, dass eine ausschließliche Verwendung von Leichter Sprache organisatorisch erhebliche Auswirkungen haben würde und u.a. zu längeren Bearbeitungszeiten bei der Fertigstellung der Briefwahlunterlagen führen würde.

6. Kosten

Die Herstellung der Wahlunterlagen in Leichter Sprache würde in Bezug auf den Wahlbereich Bremen Mehrkosten in Höhe von ca. 25.000 Euro an Druck- und Druckerkosten verursachen. Für die Bekanntmachungen der Gemeindebehörden in den Wahlbereichen Bremen und Bremerhaven wären Mehrkosten in Höhe von rund 24.000 EUR zu erwarten.

Darüber hinaus wäre mit einem noch nicht genau bezifferbaren höheren Personalaufwand zu rechnen.

7. Genderprüfung

Die Verwendung von Leichter Sprache bei der Wahlbenachrichtigung und den Wahlunterlagen würde Frauen und Männer gleichermaßen betreffen. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 75 Absatz 1 Satz 1 BremLV verbietet geschlechtsspezifische Differenzierungen in Bezug auf Wahlen.

8. Bewertung:

Die Verwendung Leichter Sprache ist ein geeignetes Mittel, um Analphabeten die Ausübung des Wahlrechts spürbar zu erleichtern. Die Akzeptanz einer flächendeckenden Verwendung Leichter Sprache in der Gesamtbevölkerung lässt sich zwar nicht sicher prognostizieren, jedoch spricht viel dafür, dass zahlreiche Wählerinnen und Wähler der Leichten Sprache offen gegenüberstehen und Vereinfachungen gegenüber einer reinen "Behördensprache" begrüßen würden. Aus Gründen der Rechtssicherheit würde es sich empfehlen, in Leichter Sprache gefasste Dokumente ggf. als Anlagen in die Landeswahlordnung aufzunehmen.

9. Bürgerschaftswahl 2015

Sofern bereits bei der Bürgerschaftswahl 2015 die Wahlunterlagen ausschließlich in Leichter Sprache verfasst werden sollen, müssten nach Mitteilung des Landeswahlleiters aus organisatorischen Gründen (Ausschreibung des Drucks der betreffenden Dokumente) entsprechende Änderungen der Landeswahlordnung spätestens im September 2014 erfolgt sein.

C.

Beschlussvorschlag:

Die staatliche Deputation für Inneres und Sport nimmt Kenntnis und bittet den Senat die unter dem Gliederungspunkt „Bewertung“ aufgeführten Veränderungen einzuleiten.

Anlagenverzeichnis	
Anlage 1	Musterstimmzettel Bürgerschaft – Wahlbereich Bremen –, Farbig, Version 1
Anlage 2	Musterstimmzettel Bürgerschaft – Wahlbereich Bremen –, Farbig, Version 2
Anlage 3	Musterstimmzettel Stadtverordnetenversammlung, Farbig auf gelbem Papier
Anlage 4	Musterstimmzettel Stadtverordnetenversammlung, Farbig auf weißem Papier mit gelbfarbigem Flächendruck
Anlage 5	Wichtige Infos über die Wahlen [Bekanntmachung über das Recht auf Einsicht in das Wählerverzeichnis und die Erteilung von Wahlscheinen (§ 14 BremLWO) in Leichter Sprache]
Anlage 6	Wahl-Bekanntmachung [Wahlbekanntmachung (§ 36 BremLWO) in Leichter Sprache]
Anlage 7	Wahl-Benachrichtigung in Leichter Sprache
Anlage 8	Anleitung Briefwahl in Leichter Sprache
Anlage 9	Wahl-Schein in Leichter Sprache
Anlage 10	Stellungnahme des Landeswahlleiters vom 20. März 2014
Anlage 11	Stellungnahme der Stadtgemeinde Bremerhaven (Bürger- und Ordnungsamt) vom 14. März 2014