

Gutachten
zu den Rechtsproblemen einer Zusammenlegung der
Vorschlagslistenwahlen für die bezirklichen Seniorenvertretungen
mit den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordneten-
versammlungen

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat auf Grund einer entsprechenden Bitte der CDU-Fraktion den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst (WPD) mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage beauftragt, inwieweit eine zeitgleiche Durchführung der Vorschlagslistenwahlen für die Berufung der bezirklichen Seniorenvertretungen gemäß § 4 Abs. 2 Seniorenmitwirkungsgesetz (BerlSenG) und der Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin und zu den Bezirksverordnetenversammlungen mit Artikel 3 GG vereinbar ist.

Dabei sollen insbesondere folgende Fragestellungen mitberücksichtigt werden:

1. Rechtfertigt das spezifische Merkmal der Senioren (Altersgruppe ab 60 Jahre) als bedeutende Bevölkerungsgruppe von ca. 850 000 Personen eine Privilegierung bezüglich des regelmäßigen Wahltermins gegenüber anderen Interessenvertretungen und damit einen Eingriff in Artikel 3 GG, und kann vermieden werden, auf diese Weise einen begründeten Präzedenzfall für andere Gruppen zu schaffen?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

2. Können die Argumente

- mögliche Erhöhung der Wahlbeteiligung bei den Vorschlagslistenwahlen,
- Steuereinsparungen durch Kostenminimierung bei gleichzeitig stattfindenden Wahlen sowie
- Nutzung der Barrierefreiheit der Wahllokale für die Abgeordnetenhaus- und BVV-Wahlen durch die Wahlberechtigten für die Vorschlagslistenwahlen

eine Kopplung an die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen und damit möglicherweise einen Eingriff in Artikel 3 GG begründen?

3. Inwieweit steht zu befürchten, dass eine organisatorische Kopplung der Wahlverfahren die ordnungsgemäße Durchführung der jeweiligen Wahlvorgänge behindert? Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass auch bei der Vorschlagslistenwahl zu den Seniorenvertretungen die Möglichkeit einer Briefwahl ermöglicht werden soll.

II. Stellungnahme

A. Vorbemerkung

Nach der derzeit geltenden Rechtslage (§ 4 Absatz 2 BerlSenG¹) ist die Durchführung der Vorschlagslistenwahlen für die Seniorenvertretungen am Tag der Wahl zum Abgeordnetenhaus und der Bezirksverordnetenversammlung ausgeschlossen. Zeitpunkt und Ablauf des Verfahrens sind im Gesetz genau festgelegt:

§ 4 Bezirkliche Seniorenvertretungen

(...)

(2) Die Mitglieder der bezirklichen Seniorenvertretungen werden von dem für Seniorinnen und Senioren zuständigen Mitglied des Bezirksamtes für die Dauer einer Wahlperiode der Bezirksverordnetenversammlungen berufen. Berufen werden können alle Seniorinnen und Senioren, die im Bezirk mit Hauptwohnsitz gemeldet sind. Das Bezirksamst ruft zwei Monate vor den Wahlen zu

¹ Gesetz zur Stärkung der Mitwirkungsrechte der Seniorinnen und Senioren am gesellschaftlichen Leben im Land Berlin (Berliner Seniorenmitwirkungsgesetz) vom 25. Mai 2006 (GVBl. S. 458), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. 5. 2011 (GVBl. S. 225).

den Bezirksverordnetenversammlungen unter Einbindung der Seniorenvertretungen, Seniorenheime und Seniorenwohnhäuser sowie der Seniorenfreizeiteinrichtungen öffentlich dazu auf, Berufungsvorschläge zu machen. Aus diesen Berufungsvorschlägen wird in der achten Kalenderwoche nach den Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in mindestens drei und höchstens fünf aufeinander folgenden öffentlichen Versammlungen an unterschiedlichen Orten, zu denen das Bezirksamt einlädt und an denen alle Seniorinnen und Senioren, die mit Hauptwohnsitz im Bezirk gemeldet sind, teilnehmen können, durch Wahl eine Vorschlagsliste für das Bezirksamt erstellt. Die für Seniorinnen und Senioren zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, Näheres durch eine Verwaltungsvorschrift zu regeln.(...) (Hervorhebungen d. Verf.)

Zum Zweck der verfassungsrechtlichen Prüfung wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die bisherige gesetzliche Regelung in § 4 Absatz 2 Satz 3 und 4 BerlSenG nur insoweit geändert werden soll, als die Abstimmungen über die Vorschlagslisten nicht mehr wie bisher in öffentlichen Versammlungen, sondern mit einem Stimmzettel am Tag und Ort der Abgeordnetenhauswahl oder mittels Briefwahl erfolgen und das übrige Verfahren (wie z. B. der öffentliche Aufruf zu Berufungsvorschlägen oder die Berufung durch das zuständige Mitglied des Bezirksamts) unverändert bleiben soll.

B. Verfassungsrechtliche Prüfung

Eine gemeinsame Durchführung mit den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) hätte sehr wahrscheinlich einen spürbaren Anstieg der Beteiligung an den Abstimmungen über die Vorschlagslisten für die bezirklichen Seniorenvertretungen zur Folge.

Fraglich ist jedoch, ob dieser voraussichtliche Anstieg der Wahlbeteiligung auch zu einer verfassungsrechtlich relevanten Ungleichbehandlung gegenüber anderen Interessengruppen im Sinne des Artikels 3 GG² bzw. des bei Landesrecht (wie hier) einschlägigen Artikels 10 VvB³ führen würde.⁴

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 12. 2014 (BGBl. I S. 2438).

³ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. 2. 2014 (GVBl. S. 38).

⁴ Art. 10 Abs. 1 VvB ist inhaltsgleich mit Art. 3 Abs. 1 GG, so dass die zu dieser Vorschrift insbesondere von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Dies ist schon deshalb zweifelhaft, weil allein aus dem Umstand einer höheren Wahlbeteiligung keine rechtlich relevanten Vor- oder Nachteile, weder für die „bevorzugte“ noch für andere, nicht in gleicher Weise begünstigte Interessengruppen folgen. Durch eine hohe Wahlbeteiligung erscheinen die Kandidaten für die Seniorenvertretung zwar möglicherweise stärker demokratisch legitimiert als diejenigen anderer Interessengruppen. Ein Rechtsanspruch auf mehr Befugnisse oder eine sonstige herausgehobene Stellung lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Mit der orts- und zeitgleichen Durchführung der Wahlen würde lediglich eine besondere Wertschätzung des Gesetzgebers gegenüber dieser einen Interessenvertretung zum Ausdruck kommen. Eine solche gesetzliche Privilegierung der Seniorenvertretungen gegenüber anderen Interessenvertretungen wäre folglich im rein ideellen Bereich anzusiedeln. Es ist – soweit ersichtlich – in Literatur und Rechtsprechung bisher nicht geklärt, ob der Erlass eines vergleichbaren Gesetzes überhaupt von „Nichtbegünstigten“ unter Berufung auf das Gleichbehandlungsgebot eingefordert werden kann. Aber selbst wenn man unterstellt, dass der Gesetzgeber auch in diesem Bereich an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden ist, wäre im hier zu prüfenden Fall das Gesetzesvorhaben verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn im Bereich der „gewährenden Staatstätigkeit“ oder bei der Vergabe staatlicher Vergünstigungen hat das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen stets die große (auch sozialpolitische) Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hervorgehoben:⁵

„Will der Gesetzgeber ein bestimmtes Verhalten des Bürgers fördern, das ihm aus wirtschafts-, sozial-, umwelt- oder gesellschaftlichen Gründen erwünscht ist, hat er eine große Gestaltungsfreiheit. In seiner Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendung des Staates gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei (vgl. BVerfGE 17, 210, 216; 93, 319, 350). Zwar bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Das bedeutet aber nur, dass er seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen darf. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm im weiten Umfang zu Gebote, solange sich die Regelung nicht auf eine der Lebenserfahrung widersprechende Würdigung der je-

entwickelten Grundsätze uneingeschränkt anwendbar sind, s. dazu *DrieHaus*, in: *DrieHaus*, *Verfassung von Berlin*, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 10 Rn. 3.

⁵ Vgl. BVerfGE 11, 50, 60; 78, 104, 121; 110, 274, 293; zuletzt BVerfG, NJW 2009, 1733. Diese Auffassung findet auch in der Literatur weitgehende Zustimmung: Vgl. dazu *Boysen*, in: v. Münch/Kunig, *Grundgesetz*, Kommentar, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 109; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, *Grundgesetz*, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 23; *Starck*, in: v. Mangold/Klein/Starck, *Grundgesetz*, Kommentar, Band 1, 5. Aufl. 2005, Art. 3 Rn. 58; *Osterloh/Nußberger*, in: *Sachs*, *Grundgesetz*, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 176; *Heun*, in: *Dreier*, *Grundgesetz*, Kommentar, Band 1, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 38.

weiligen Lebenssachverhalte stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme begünstigten sachgerecht abgegrenzt wird.“⁶

Wenn das Bundesverfassungsgericht aber schon bei der Gewährung freiwilliger finanzieller Zuwendungen – also bei der Vergabe von Geldleistungen – den großen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers betont, müssen diese Erwägungen erst recht dann gelten, wenn die Leistung des Staates lediglich im ideellen Bereich liegt.

Will der Gesetzgeber also aus gesellschaftspolitischen Gründen die Interessenvertretung der Senioren in der hier in Rede stehenden Weise ideell unterstützen und stärken, ist er jedenfalls aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht daran gehindert. Sowohl die Größe der Gruppe als auch die Nutzung der Barrierefreiheit der Wahllokale wären dabei hinreichende sachliche Kriterien. Auch ist der begünstigte Personenkreis abgrenzbar und hinreichend bestimmt; willkürlich gewählte Entscheidungsgrundlagen sind nicht ersichtlich.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass eine durch Gesetz angeordnete zeit- und ortsgleiche Durchführung der sog. Vorschlagslistenwahlen für die Seniorenvertretungen mit den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen keinen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Absatz 1 GG bzw. Artikel 10 Absatz 1 VvB) darstellen würde. Daraus ergibt sich in der Konsequenz, dass andere beim Wahltermin nicht so privilegierte Interessengruppen – jedenfalls juristisch – keine Möglichkeit hätten, mit Aussicht auf Erfolg eine Gleichbehandlung einzufordern.

C. Gesetzesfolgenabschätzung

Auch wenn ein Verfassungsverstoß bei dem hier zu prüfenden Gesetzesvorhaben nicht festgestellt werden kann, sprechen doch gewichtige Argumente im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung gegen das Anliegen.

Das Parlamentsgesetz ist das zentrale Steuerungsinstrument des demokratischen Rechtsstaates. Damit Gesetze bestimmte Resultate bewirken können, müssen ihre beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen berücksichtigt werden.⁷ Im Bereich dieser Gesetzesfolgenabschätzung sind vorliegend insbesondere folgende Aspekte zu bedenken:

⁶ BVerfGE 122, 1, 23.

⁷ Kahl, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung, 2014, § 13 Rn. 1.

Die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen sind in der repräsentativen Demokratie auf Landesebene das wichtigste Instrument der politischen Willensbildung. Es würde der Bedeutung und der Wichtigkeit dieses Vorgangs nicht gerecht, wenn der Gesetzgeber der Abstimmung über die Kandidatenliste für eine Interessenvertretung – so wichtig und förderungswürdig diese auch sein mag – die gleiche Bedeutung beimessen würde wie der Wahl zu der Volksvertretung aller Bürger.⁸

Außerdem ist es nicht einleuchtend und letztlich ein Wertungswiderspruch, bei allgemeinen, geheimen, freien und gleichen Wahlen, bei denen die Kandidaten infolge des Wahlaktes unmittelbar ein Mandat erlangen, durch einen weiteren Abstimmungsakt lediglich eine Kandidaten-Vorschlagsliste zu erstellen, an Hand derer dann später ein Bezirksamtsmitglied nach seinen eigenen Kriterien die Seniorenvertreter auswählt und beruft.

Hinzu kommt, dass aus der zu erwartenden höheren Wahlbeteiligung zwar theoretisch eine erhöhte demokratische Legitimation der Seniorenvertretung folgt, sich diese jedoch nach dem geltenden Bezirksverwaltungsgesetz praktisch nicht in stärkeren Mitbestimmungsrechten niederschlägt. Die Mitbestimmungsrechte einer Interessenvertretung können wiederum im Hinblick auf Artikel 73 VvB nicht uneingeschränkt erweitert werden. Diese Verfassungsvorschrift bestimmt, dass die Bezirksverordnetenversammlung zur Mitwirkung bei der Erfüllung ihrer Arbeit Ausschüsse einsetzt und diesen Ausschüssen neben den Mitgliedern der Bezirksverordnetenversammlung auch Bürgerdeputierte angehören. Nur dieser Personenkreis ist demokratisch von der gesamten Einwohnerschaft eines Bezirkes legitimiert. Damit sind den Mitwirkungsrechten einer Interessengruppe (die nur eine Gruppe der Bevölkerung repräsentiert) verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.⁹

Ferner ist zu bedenken: Anders als bei den Sozialwahlen oder den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen handelt es sich bei der hier in Rede stehenden Vorschlagslistenbestimmung um die Vorstufe einer reinen Persönlichkeitsauswahl. Das bedeutet, dass die Personen, die auf dieser Liste stehen, nicht notwendigerweise eine bestimmte Partei oder Interessengruppe repräsentieren, die der abstimmende Bürger bereits kennt, wie z. B. Parteien oder Gewerkschaften. Folglich müsste den Kandidaten auch bei Einführung des neuen Wahlverfahrens eine Möglichkeit eröffnet werden, sich den wahlberechtigten Senioren vorzustellen, z. B. in einer öffentlichen Versammlung oder

⁸ Dazu und zum Weiteren siehe auch die Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Drs. 17/11043 sowie die Antwort auf die Schriftliche Anfrage Drs. 17/15004.

⁹ Siehe dazu ausführlich die Ausführungen der Senatsverwaltung für Inneres im Wortprotokoll IntArbSoz 16/48 vom 5. November 2009; siehe außerdem die Stellungnahme des Senats zur Drs. 16/3931.

auf andere geeignete Weise. Dies jedoch würde das gesamte Verfahren mit Blick auf das Ergebnis – lediglich die Bestimmung einer Kandidatenvorschlagsliste – unverhältnismäßig aufwendig gestalten.

Der Senat und die Landeswahlleiterin haben in der Antwort auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Jasenka Villbrandt (Abghs-Drs. 17/15004, Seite 1 f.) außerdem zu Recht darauf hingewiesen, dass mit jedem zusätzlichen Wahl- oder Abstimmungsakt, der mit den Abgeordnetenhaus- und den BVV-Wahlen verbunden wird, neben dem erhöhten Koordinierungsbedarf bei der Vorbereitung und Durchführung auch die Fehleranfälligkeit der gesamten Wahl erheblich steigt, und zwar besonders dann, wenn Wahl- und Abstimmungsakte mit unterschiedlichem Stimmberechtigtenkreis kombiniert werden. Dies wäre jedoch bei der Einführung des hier in Rede stehenden Verfahrens der Fall, so dass das Risiko von Wahlfehlern und damit auch von Wahlanfechtungen deutlich erhöht würde.

Auch mit Blick auf die angestrebte Briefwahlmöglichkeit und die damit verbundenen Probleme bei der Durchführung wird auf die Ausführungen der hierfür zuständigen Landeswahlleiterin verwiesen (Antwort des Senats auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Jasenka Villbrandt, Abghs-Drs. 17/15004, Seite 3). Je mehr Wahlakte bei der Briefwahl kombiniert werden, desto größer ist das Risiko, dass Stimmzettel oder Vorschlagslisten nicht richtig sortiert oder in die falschen Umschläge gelegt werden und somit die gesamte Stimmabgabe ungültig wird. Im Hinblick auf die zentrale Bedeutung der Abgeordnetenhaus- und BVV-Wahlen sollte aber nach Möglichkeit alles vermieden werden, was die Fehlerhäufigkeit noch weiter steigert.

III. Ergebnis

Zwar stellt eine durch den Gesetzgeber angeordnete orts- und zeitgleiche Durchführung der Abstimmungen über die Vorschlagslisten für die Seniorenvertretungen der Bezirke mit den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen keinen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Absatz 1 GG bzw. Artikel 10 Absatz 1 VvB) dar mit der Folge, dass weniger privilegierte Interessengruppen nicht unter Berufung auf diese Vorschriften ihre Gleichbehandlung durchsetzen könnten.

Dennoch sprechen gewichtige Argumente gegen den Vorschlag. Diese sind im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung zu berücksichtigen:

Die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen sind in der repräsentativen Demokratie auf Landesebene das wichtigste Instrument der politischen Willensbildung. Es würde der Bedeutung dieses Vorgangs nicht gerecht, wenn der Gesetzgeber der Bestimmung einer Vorschlagsliste für die Bildung einer Gruppeninteressenvertretung – so wichtig und förderungswürdig diese auch sein mag – die gleiche Bedeutung beimessen würde wie der Wahl zu der Volksvertretung aller Bürger.

Darüber hinaus ist es nicht einleuchtend und letztlich auch ein Wertungswiderspruch, allgemeine, geheime, freie und gleiche Wahlen durchzuführen, bei denen der jeweilige Wahlakt unmittelbar zu einem Mandat führt, und bei dieser Gelegenheit neben den eigentlichen Wahlen nur eine Kandidatenvorschlagsliste zu bestimmen, an Hand derer später ein – nicht direkt gewähltes – Bezirksamtsmitglied nach seinen eigenen Kriterien die Mitglieder der Seniorenvertretung auswählt. Es leuchtet auch nicht ein, dass aus der zu erwartenden höheren Wahlbeteiligung zwar (theoretisch) eine erhöhte demokratische Legitimation jedes einzelnen Seniorenvertretungs-Kandidaten folgt, diese dann aber später ohne Weiteres durch die nachfolgende Auswahlentscheidung eines Bezirksamtsmitglieds überspielt werden kann.

Bei der Vorschlagslistenerstellung handelt es sich im Übrigen um die Vorstufe einer reinen Persönlichkeitsauswahl. Dies bedeutet, dass die Kandidaten auf der Liste nicht notwendigerweise bestimmte Parteien oder Interessengruppen repräsentieren, die der abstimmende Bürger bereits kennt, wie z. B. Parteien oder Gewerkschaften. Folglich müsste den Kandidaten auch bei Einführung des hier in Rede stehenden Wahlverfahrens eine Möglichkeit eröffnet werden, sich vor dem Wahltag den wahlberechtigten Senioren vorzustellen, z. B. in einer öffentlichen Versammlung oder auf andere geeignete Weise. Dies jedoch würde das gesamte Verfahren im Hinblick auf sein Ergebnis – bloßes Bestimmen einer Kandidatenvorschlagsliste – unverhältnismäßig aufwendig gestalten.

Im Übrigen teilt der WPD die Auffassung des Senats und der Landeswahlleiterin, dass mit jedem zusätzlichen Wahl- oder Abstimmungsakt, der mit den Abgeordnetenhaus- und den BVV-Wahlen verbunden wird, neben dem erhöhten Koordinierungsbedarf bei der Vorbereitung und Durchführung auch die Fehleranfälligkeit der gesamten Wahl erheblich steigt. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie bei dem hier zu prüfenden Vorschlag – Wahl- und Abstimmungsakte mit unterschiedlichem Stimmberechtigtenkreis kombiniert werden. Damit würde das Risiko von Wahlfehlern und Wahlanfechtungen deutlich erhöht.

Auch im Hinblick auf die geplante Briefwahlmöglichkeit und die damit verbundenen Probleme bei der praktischen Durchführung wird auf die nach Auffassung des WPD zutreffenden Ausführungen der Landeswahlleiterin verwiesen. Je mehr Wahl- oder Abstimmungsakte hierbei kombiniert werden, desto größer ist das Risiko, dass Stimmzettel oder Vorschlagslisten falsch sortiert oder nicht in die richtigen Umschläge gelegt werden und damit die gesamte Stimmabgabe ungültig wird. Im Hinblick auf das überragende öffentliche Interesse an einer ordnungsmäßigen Durchführung der Abgeordnetenhaus- und BVV-Wahlen erscheint es geboten, alles zu vermeiden, was die Fehlerhäufigkeit noch weiter ansteigen lässt.

Webert

Sassenroth