

Gesetzentwurf

von [Mehr Demokratie e.V., Landesverband Thüringen; erarbeitet von Prof. Dr. Hermann Heußner, Hochschule Osnabrück, und Prof. Dr. Arne Pautsch, Hochschule Ludwigsburg]

Thüringer Gesetz zur Erprobung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen – Wahlrechtsreformerprobungsgesetz

(WahlRRefErprobG)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die Wahlbeteiligung ist in Thüringen sehr niedrig. An den Kommunal-, Landtags- und Europawahlen beteiligen sich nur ca. 50 % der Wählerinnen und Wähler, zum Teil noch weniger. Lediglich bei den Bundestagswahlen liegt sie höher, zuletzt 2017 bei 74,3 %.

Dies bedeutet: Zwischen einem Viertel und der Hälfte aller Thüringer beteiligen sich nicht am wichtigsten demokratischen Verfahren. Dies ist umso gravierender, als die angegebenen Prozentzahlen nur Mittelwerte darstellen, die Spreizung der Wahlbeteiligung jedoch extrem ist. So schwankte bei den Bundestagswahlen 2017 in Erfurt Stadt die Wahlbeteiligung (ohne Briefwahl) zwischen über 70 % und unter 50 %. Auf Bundesebene ist die Lage ähnlich. Dabei ist systematisch zu beobachten, dass die Wahlbeteiligung umso niedriger ausfällt, je jünger, ärmer und bildungsferner die Bürgerinnen und Bürger sind bzw. je höher die Arbeitslosigkeit im Stimmbezirk ist.

Diese niedrigen Wahlbeteiligungen sind nicht in der Lage, die für die Demokratie unabdingbaren Funktionen der Wahlen hinreichend zu erfüllen. So ist die faktische Legitimation der Abgeordneten massiv geschwächt, kommt die Funktion, die Kandidaten zu kontrollieren und auszuwählen, nur mangelhaft zur Geltung und werden die politischen Präferenzen der Bürger nur lückenhaft abgebildet. Insbesondere leidet die Integrations- und Sozialstaatsfunktion der Wahlen. Die mangelnde Wahlbeteiligung der bildungsferneren und einkommensschwachen Schichten lässt befürchten, dass die Gesetze die oberen Schichten systematisch bevorzugen.

Diese objektive Demokratie- und Sozialstaatsgefährdung droht zudem in eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale zu führen. Sie kann immer mehr Bürger entmutigen, an der Wahl teilzunehmen. Das „Trittbrettfahrerkalkül“, andere die „Wahlarbeit“ machen zu lassen, kommt hinzu. Wahlabstinentz ist außerdem ein erlerntes Verhalten, da Menschen, die als junge Wahlberechtigte nicht gewählt haben, dazu neigen, auch bei den folgenden Wahlen zur Wahlenthaltung zu tendieren.

Die mangelhafte Wahlbeteiligung erfordert Regelungen, welche die Wahlbeteiligung steigern. Ziel ist es, dass die Wahlen ihre unabdingbaren Demokratie- und Sozialstaatsfunktionen hinreichend erfüllen können.

B. Lösung

Eine Vielzahl von Instrumenten ist geeignet, die Wahlbeteiligung zu steigern. Dazu zählen unter anderem die Absenkung des Wahlalters verbunden mit einer intensiven schulischen Demokratiebildung, integrierte Stichwahlen, die Einführung von Proteststimmen und Stimmenthaltung, offizielle Informationen über die Bewerber an alle Wahlberechtigten, die obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen, zusätzliche Wahlorte, Wahltermine und Wahlzeiten sowie die Wahlpflicht.

Vielen bzw. allen diesen Instrumenten schlägt in der Bevölkerung oder den Parteien aus unterschiedlichen Gründen große Skepsis entgegen. Es kommt deshalb darauf an, Beispiele überzeugender Praxis in Deutschland bzw. Thüringen zu ermöglichen. Dafür eignet sich die Laborfunktion der Kommunen. Es muss den Kommunen überlassen werden, ob sie bei den Kommunalwahlen ihrer Gemeinde bestimmte Instrumente zur Steigerung der Wahlbeteiligung einführen und erproben wollen. Dies ermöglicht, die Instrumente auszuprobieren, ohne sie von Anfang an allen Wählern „überzustülpen“. Das Thüringer Kommunalwahlgesetz ist entsprechend zu ändern.

C. Alternativen

Unter Berücksichtigung der Zielstellung des Gesetzes keine.

D. Haushaltsausgabe ohne Erfüllungsaufwand [noch zu erstellen]

E. Erfüllungsaufwand [noch zu erstellen]

F. Weitere Kosten [noch zu erstellen]

Thüringer Gesetz zur Erprobung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen – Wahlrechtsreformerprobungsgesetz (WahlRRefErprobG)

Der Landtag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Thüringer Kommunalwahlgesetz

Das Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (Thüringer Kommunalwahlgesetz - ThürKWG -) vom 16. August 1993 (GVBl. 1993, 530), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229, 258), wird wie folgt geändert:

Nach § 33 wird ein neuer „Vierter Teil Wahlrechtserprobung“ eingefügt:

§ 33a

Experimentierklausel

(1) Zur Erprobung von Wahlrechtsreformen zum Zwecke der Steigerung der Wahlbeteiligung hat das für Kommunalrecht zuständige Ministerium (§ 118 Abs. 3 der Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -) im Einzelfall auf Antrag von Gemeinden und Landkreisen zeitlich begrenzte Ausnahmen von Vorschriften dieses Gesetzes sowie von auf der Grundlage dieses Gesetzes erlassener Rechtsverordnungen zuzulassen. Der Antrag ist schriftlich an das für Kommunalrecht zuständige Ministerium zu richten und gilt im Rahmen von Abs. 3 grundsätzlich für alle kommunalen Wahlen im Sinne dieses Gesetzes. Ihm ist zu entsprechen, wenn die Gemeinde oder der Landkreis das Begehren der Erprobung durch Beschluss des Vertretungsorgans oder Bürgerentscheid nachweist und zugleich eine Satzung vorlegt, in welcher niedergelegt ist, von welchen Vorschriften dieses Gesetzes nach Maßgabe der §§ 33b bis 33h sowie der Rechtsverordnung nach Abs. 2 abgewichen werden soll (Wahlrechtserprobungssatzung), die der Genehmigung des für Kommunalrecht zuständigen Ministeriums bedarf. Die Entscheidung über die Zulassung nach Satz 1 schließt die Genehmigung der Satzung ein. Die Satzung hat eine Höchstgeltungsdauer und einen Zeitpunkt für ihr Außerkrafttreten vorzusehen; insoweit gilt Abs. 3.

(2) Das für Kommunalrecht zuständige Ministerium erlässt eine Rechtsverordnung, in der Bestimmungen zu treffen sind, die es den antragstellenden Gemeinden oder Landkreisen ermöglichen, die folgenden Wahlrechtsreformen zu Erprobungszwecken zeitlich befristet einzuführen:

1. Absenkung des Wahlalters (§ 33b)
2. Integrierte Stichwahl (§ 33c)
3. Proteststimmen und Stimmenthaltung (§ 33d)
4. Offizielle Informationen über Bewerber an alle Wahlberechtigten (§ 33e)
5. Obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen (§ 33f)
6. Zusätzliche Wahlorte, Wahltermine und verlängerte Wahlzeiten (§ 33g)
7. Wahlpflicht (§ 33h)

In der Rechtsverordnung ist genau zu bestimmen, inwieweit von wahlrechtlichen Vorschriften bei der jeweils gewählten Wahlrechtsreform abgewichen werden kann, sofern sich dies aus §§ 33b Abs. 3, 33c Abs. 8, 33d Abs. 5, 33e Abs. 5, 33f Abs. 4, 33g Abs. 6 und 33h Abs. 5 ergibt. Die Rechtsverordnung kann eine Mustersatzung enthalten.

(3) Die zeitlich befristete Durchführung von Wahlrechtsreformen zu Erprobungszwecken ist auf die nächsten vier aufeinander folgenden Wahlen aller kommunalen Wahlen, beginnend mit der ersten Erprobung, begrenzt.

(4) Die zeitlich befristete Durchführung von Wahlrechtsreformen ist durch das für Kommunalrecht zuständige Ministerium zu evaluieren. Die Kosten der Evaluation trägt das Land. Die Evaluation ist nach wissenschaftlichen Methoden und Standards durchzuführen und soll insbesondere berücksichtigen, ob die mit der Wahlrechtserprobung verbundenen Ziele mit den eingesetzten Wahlrechtsreformen erreicht worden sind. Die Ergebnisse der Evaluation sind in geeigneter Form der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

§ 33b

Absenkung des Wahlalters

(1) Die Absenkung des Wahlalters (§ 33a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1) erlaubt in Abweichung von § 1 Abs. 1 Nr. 1, das Wahlalter auf bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres abzusenken.

(2) Es kann ein Jugendwahlregister eingeführt werden. In dieses müssen sich Jugendliche, für die das Wahlalter abgesenkt wird, persönlich eintragen, um wahlberechtigt zu sein. Das Jugendwahlregister ist rechtzeitig vor der Wahl zur Eintragung zu öffnen. Die Gemeindeverwaltung hat die Jugendlichen vorher über ihr Recht, sich in das Jugendwahlregister eintragen zu können, zu benachrichtigen und angemessen zu informieren. Im Jugendwahlregister eingetragene Jugendliche sind in das Wählerverzeichnis zu übernehmen.

(3) Das Nähere ist in der Rechtsverordnung nach § 33a Abs. 2 zu regeln. Insbesondere sind Regelungen zu treffen über die Ausgestaltung des Jugendwahlregisters und die Voraussetzungen, unter denen eine Übernahme der in das Jugendwahlregister eingetragenen Personen in das Wahlregister erfolgt.

§ 33c

Integrierte Stichwahl

(1) Integrierte Stichwahl (§ 33a Abs. 2 Satz 1Nr. 2) ist in Abweichung von § 24 Abs. 6, 7 und 8 die Verlagerung einer Stichwahl bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte sowie der Ortschafts- und Ortsteilbürgermeister (§ 26) in den ersten Wahlgang. Es findet nur ein Wahlgang statt. Diese Vorschrift gilt nicht in den Fällen des § 24 Abs. 7.

(2) Die wählende Person gibt ihre Stimme in der Weise ab, dass sie durch ein auf dem Stimmzettel gesetztes Kreuz oder die Zahl 1 oder auf andere Weise eindeutig kenntlich macht, wem die Stimme gelten soll.

(3) Zusätzlich kann die wählende Person auf dem Stimmzettel durch die Kennzeichnung weiterer Bewerber mittels ganzzahliger Zahlen größer als 1 verfügen, ob und in welcher Reihenfolge ihre Stimme auf einen oder mehrere andere Bewerber übertragen werden soll, falls es zu Stichauszählungen kommt und der gemäß Absatz 2 gekennzeichnete Wahlvorschlag nicht mehr in der Stichauszählung vertreten ist, weil er bei der Feststellung des Ergebnisses nach Abs. 7 Nr. 2 ausgeschieden ist. Je kleiner die Zahl ist, mit der Bewerber gekennzeichnet werden, desto größeren Vorrang hat der betreffende Wahlvorschlag bei der Stimmübertragung.

(4) Nach Beendigung der Wahlhandlung stellt der zuständige Wahlvorstand für den Stimmbezirk die Zahl der Stimmen fest, die für jeden Wahlvorschlag abgegeben worden sind ohne Berücksichtigung der Kennzeichnungen nach Abs. 3. Der Wahlausschuss stellt für jeden Wahlvorschlag das Ergebnis der Erstauszählung im Wahlgebiet als Summe der nach Satz 1 festgestellten Stimmen fest. Der Wahlausschuss stellt fest, ob ein Bewerber gewählt ist, oder ob Stichauszählungen durchgeführt werden.

(5) Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen gemäß Abs. 2 erhalten hat. Erfüllt kein Bewerber die Voraussetzungen des Satzes 1, kommt es zu Stichauszählungen. Diese führt ein vom Wahlausschuss hierzu bestellter Wahlvorstand durch (Stichwahlvorstand). Der Wahlausschuss stellt fest, wer gewählt ist.

(6) Stichauszählung ist die Neuordnung der bei der Direktwahl abgegebenen Stimmen unter Berücksichtigung von Stimmrechtsübertragungen. Stichauszählungen finden statt, wenn nach der Erstauszählung der Stimmen keiner der Bewerber gewählt ist (Abs. 5).

(7) In den Stichauszählungen wird folgendes Verfahren so lange wiederholt, bis ein Bewerber die Bedingungen der Nr. 1 erfüllt:

1. Wer nach der Stichauszählung mehr als die Hälfte der zu berücksichtigenden Stimmen auf sich vereinigt, ist gewählt. Zu berücksichtigen sind die gültigen Stimmen abzüglich der nicht übertragbaren Stimmen gemäß Nr. 3 Satz 3 und 4.

2. Ist kein Bewerber gemäß Nr. 1 gewählt, scheidet der Bewerber mit den wenigsten Stimmen aus. Wenn auf mehrere Bewerber die gleiche geringste Stimmenzahl entfallen ist, scheidet von diesen derjenige Bewerber aus, auf den nach der ersten Auszählung die wenigsten Stimmen entfallen sind. Trifft dies auf mehrere Bewerber zu, entscheidet die Stimmenzahl nach der jeweils folgenden Auszählung, wer von ihnen ausscheidet. Bei Stimmgleichheit auch in der bis dahin letzten Auszählung entscheidet das Los.
3. Die Stimmen der soeben ausgeschiedenen Bewerber werden erneut ausgezählt. Dabei wird jede Stimme jeweils auf denjenigen der noch nicht ausgeschiedenen Bewerber übertragen, der nach Abs. 3 mit der niedrigsten Zahl gekennzeichnet wurde. Stimmzettel, die keine Kennzeichnung zugunsten eines noch nicht ausgeschiedenen Bewerbers enthalten, werden als nicht übertragbare Stimme ausgesondert. Auch Stimmzettel, auf denen mehr als ein Bewerber aus der Gruppe der noch nicht ausgeschiedenen Bewerber mit derselben niedrigsten Zahl gekennzeichnet sind, werden als nicht übertragbar ausgesondert.

(8) Das Nähere ist in der Rechtsverordnung nach § 33a Abs. 2 zu regeln. Insbesondere sind Regelungen zu treffen über die Ausgestaltung des Stimmzettels und die Bestellung des für die integrierte Stichwahl zuständigen Wahlvorstandes (Stichwahlvorstand).

§ 33d

Proteststimmen und Stimmenthaltung

(1) Proteststimmen und Stimmenthaltung (§ 33a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3) sind in Abweichung von §§ 19 und 20 die Möglichkeit der Stimmabgabe dergestalt, dass diese nicht nur für Bewerber, sondern auch als Ablehnung und Enthaltung zulässig ist.

(2) Auf dem Stimmzettel sind folgende zusätzliche Möglichkeiten der Stimmabgabe vorzusehen:

1. „Ich lehne alle Bewerber ab.“
2. „Ich lehne alle von den Bewerbern vertretenen politischen Programme ab.“
3. „Ich enthalte mich der Stimme.“

(3) Stimmzettel, auf denen sowohl Bewerber gekennzeichnet als auch Proteststimmen abgegeben wurden bzw. Stimmenthaltung gekennzeichnet wurde, sind ungültig. Dasselbe gilt für Stimmzettel, auf denen mehr als eine Proteststimme abgegeben bzw. sich der Stimme enthalten wurde.

(4) Proteststimmen und Stimmenthaltung werden ausgezählt und als Teil des Wahlergebnisses festgestellt und bekannt gemacht. Im Übrigen bleiben sie für die Ermittlung des Wahlergebnisses unberücksichtigt.

(5) Das Nähere ist in der Rechtsverordnung nach § 33a Abs. 2 zu regeln. Insbesondere sind Regelungen zu treffen über die Ausgestaltung des Stimmzettels für die Stimmabgabe nach Abs. 2, die Anwendung des Zählungsverfahrens (§§ 39 ff.

der Thüringer Kommunalwahlordnung - ThürKWO -) und die Feststellung und Bekanntmachung des Wahlergebnisses (§§ 47, 48 der Thüringer Kommunalwahlordnung - ThürKWO -).

§ 33e

Offizielle Informationen über Bewerber an alle Wahlberechtigten

(1) Offizielle Informationen über Bewerber an alle Wahlberechtigten (§ 33a Abs. 2 Satz 1 Nr. 4) bedeutet die obligatorische Versendung einer Veröffentlichung zu der kommunalen Wahl, die weitergehende Informationen zur Wahl und den Bewerbern enthält (Wahlheft).

(2) Die Informationen sind allgemein verständlich, anschaulich und ansprechend zu formulieren. Sie sind optisch gut lesbar zu fertigen. Sie enthalten mindestens

1. Erklärungen des Wahlsystems,
2. Musterstimmzettel,
3. Informationen über die kandidierenden Parteien und Personen und
4. Zusammenfassungen der Programme der kandidierenden Parteien bzw. Personen.

(3) Die Gemeinde- oder Kreisbehörde verfasst die Informationen. Sie muss das Neutralitätsgebot achten. Die Zusammenfassungen der Programme der Parteien bzw. Personen verfassen diese selbst. Zuständig zur Einreichung der Zusammenfassung nach Satz 3 ist der Beauftragte für die Wahlvorschläge. Jeder Partei bzw. jedem Bewerber steht für die Veröffentlichung der Informationen im Wahlheft derselbe Raum zu Verfügung.

(4) Das Wahlheft ist zusammen mit der Wahlbenachrichtigung in Papierform zu versenden. Es ist auch im Internet bereit zu stellen.

(5) Das Nähere ist in der Rechtsverordnung nach § 33a Abs. 2 zu regeln. Insbesondere sind Regelungen zu treffen über die nach § 17 Satz 1 Nr. 6 der Thüringer Kommunalwahlordnung - ThürKWO - zu bemessende Frist für die Einreichung der Zusammenfassungen der Parteien und Bewerber nach Abs. 3 und die Anforderungen an die Gestaltung des Wahlheftes. Für die Gestaltung des Wahlheftes kann durch die Rechtsverordnung ein Musterwahlheft festgelegt werden.

§ 33f

Obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen

(1) Obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen (§ 33a Abs. 2 Satz 1 Nr. 5) ist in Abweichung von § 7 Abs. 1 die Verpflichtung der Wahlbehörde, die Briefwahlunterlagen an alle Wahlberechtigten zu versenden.

(2) Die Wähler können mittels Briefwahl oder, unter Vorlage des Wahlscheins, am Wahltermin im Sinne von § 8 oder, im Falle der Einrichtung von zusätzlichen

Wahlorten gemäß § 33g, an diesen wählen. Darauf ist in der Wahlbenachrichtigung hinzuweisen.

(3) Die Anzahl der Gemeinden, welche die obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen betreiben, darf insgesamt die Größenordnung von 10 % der Wahlberechtigten nicht übersteigen. Die Anträge sind in der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs zu bearbeiten und in der Reihenfolge der Genehmigungsfähigkeit zu genehmigen.

(4) Das Nähere ist in der Rechtsverordnung nach § 33a Abs. 2 zu regeln. Insbesondere sind Regelungen zu treffen über das Verfahren der Aussonderung nach Abs. 3.

§ 33g

Zusätzliche Wahlorte, Wahltermine und verlängerte Wahlzeiten

(1) Zusätzliche Wahlorte (§ 33a Abs. 2 Satz 1 Nr. 6) bedeuten die Schaffung von weiteren Wahlorten mit Wahlräumen zur Stimmabgabe neben den von der zuständigen Wahlbehörde bestimmten Wahlorten am Wahltermin gemäß § 8. Sie können nur an zusätzlichen Wahlterminen eingerichtet werden (Satz 2). Zusätzliche Wahltermine (§ 33a Abs. 2 Satz 1 Nr. 6) bedeuten in Abweichung von § 8 die Festsetzung weiterer Wahltermine. Diese dürfen nicht vor dem Termin liegen, zu dem frühestens Wahlscheine und Briefwahlunterlagen erteilt werden. Verlängerte Wahlzeiten (§ 33a Abs. 2 Satz 1 Nr. 6) bedeuten in Abweichung von § 9 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz der frühere Beginn bzw. das spätere Ende der Wahlhandlung. Die Wahlhandlung beginnt frühestens um 6 Uhr und endet spätestens um 22 Uhr. Von der Kernwahlzeit von 8 Uhr bis 18 Uhr darf nicht abgewichen werden.

(2) Zusätzliche Wahlorte sollen insbesondere in Bereichen eingerichtet werden, in denen die Wahlbeteiligung besonders niedrig ist.

(3) Jeder Wahlberechtigte kann an jedem zusätzlichen Wahlort im Gemeindegebiet (§ 8 der Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -) oder im Landkreisgebiet (§ 91 der Thüringer Kommunalordnung - ThürKO -) wählen, soweit der zusätzliche Wahlort für die jeweilige Wahl eröffnet ist.

(4) Für zusätzliche Wahlorte und Wahltermine gelten die Bestimmungen, die für Wahlorte am herkömmlichen Wahltermin gemäß § 8 gelten, entsprechend. Verlängerte Wahlzeiten gemäß § 33g Abs. 1 Satz 3 sind möglich. Von der Kernwahlzeit darf abgewichen werden. Das Wählerverzeichnis, insbesondere der Vermerk über die Stimmabgabe, sind so zu führen, dass eine mehrfache Stimmabgabe oder sonstige Manipulationen ausgeschlossen sind.

(5) Für die zusätzlichen Wahlorte sind jeweils Wahlvorstände zu bilden (Wahlortvorstand). Stimmen, die an zusätzlichen Wahlorten abgegeben worden sind, übergibt der Wahlortvorstand der Gemeindeverwaltung. Die Stimmen werden bis zum Ende der Wahlhandlung am Wahltermin gemäß § 8 unter Verschluss gehalten. Die Auszählung erfolgt nach Ende der Wahlhandlung durch die Wahlortvorstände. Im

Übrigen gelten die Bestimmungen über die Ermittlung des Briefwahlergebnisses gemäß § 42 ThürKWO entsprechend.

(6) Das Nähere ist in der Rechtsverordnung nach § 33a Abs. 2 zu regeln. Insbesondere sind Regelungen zu treffen über die Form der Bekanntgabe der zusätzlichen Wahlorte an die Wahlberechtigten, die in der Regel mindestens durch einen Aufdruck auf der Wahlbenachrichtigung (§ 6 Abs. 2 des Thüringer Kommunalwahlgesetzes - ThürKWG - in Verbindung mit § 12 der Thüringer Kommunalwahlordnung – ThürKWO -) zu erfolgen hat, die Bildung von Wahlvorständen an den zusätzlichen Wahlorten (Wahlortvorstände) sowie die Anforderungen an die Sicherstellung der Einhaltung der Anforderungen nach Abs. 4.

§ 33h

Wahlpflicht

(1) Wahlpflicht (§ 33a Abs. 2 Satz 1 Nr. 7) ist in Ergänzung von § 13 Abs. 1 Satz 1 die Verpflichtung der Wahlberechtigten zur Teilnahme an der Wahl. Auf die Wahlpflicht und die Bußgeldbewehrung nach Abs. 3 ist in der Wahlbenachrichtigung hinzuweisen.

(2) Die Wähler haben die Möglichkeit, entsprechend § 33d eine Proteststimme abzugeben oder mit Enthaltung zu stimmen.

(3) Die Wahlpflicht ist mit einem Bußgeld von fünf bis zehn Euro zu bewehren. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) vom 24. Mai 1968 in der jeweils geltenden Fassung.

(4) Eine Absenkung des Wahlalters gemäß § 33b ist nur zulässig, wenn dies mit einem Jugendwahlregister verbunden wird.

(5) Näheres regelt die Rechtsverordnung nach § 33a Abs. 2.

Artikel 2

Änderung des Thüringer Schulgesetzes

Das Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. April 2003 (GVBl. 2003, 238), zuletzt geändert durch geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229, 262), wird wie folgt geändert:

Nach § 47 wird folgender § 47a eingefügt:

§ 47a

Vorbereitung auf Wahlen und Abstimmungen

(1) In Klassen mit Schülern, die 14 Jahre und älter sind, ist ein intensiver Demokratieunterricht durchzuführen. Dieser hat insbesondere auf die Wahl- und Abstimmungsbeteiligung vorzubereiten und soll im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen stattfinden.

- (2) Der Unterricht hat das Neutralitätsgebot und Überwältigungsverbot zu beachten.
- (3) Der Unterricht ist lebensnah zu gestalten. Zu diesem Zweck sollen insbesondere die Wahlbewerber in den Unterricht eingeladen werden. Die Chancengleichheit der Bewerber ist zu beachten.
- (4) Das Nähere wird durch Rechtsverordnung nach § 43 Abs. 5 des Thüringer Schulgesetzes - ThürSchulG - geregelt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Die niedrige Wahlbeteiligung in Deutschland gefährdet die Demokratie und den Sozialstaat. Sowohl die Zivilgesellschaft als auch der Staat sind gefordert, dagegen zu wirken. Reformen des Wahlrechts können zur Steigerung der Wahlbeteiligung beitragen. Es bietet sich eine Vielzahl von Instrumenten an. Um die Skepsis in Parteien und Bürgerschaft zu überwinden, muss das Kommunalwahlrecht zur Erprobung dieser Instrumente kommunalisiert werden. Dadurch kann auf freiwilliger Basis in Kommunen getestet werden, ob und inwiefern die Instrumente tatsächlich wirken und die Bürgerinnen und Bürger überzeugen (vgl. im Einzelnen Heußner/Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2016, S. 1308 ff.; Heußner: Die Wahlpflicht – rechtliche Zulässigkeit und politische Durchsetzbarkeit, in: Mörschel (Hrsg.): Wahlen und Demokratie, 2016, S. 186 ff.).

A. Allgemeines

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Wahlbeteiligung ist in Thüringen sehr niedrig. So beteiligten sich an den letzten Landtagswahlen 2014 nur 52,7 %. An den letzten Gemeinderatswahlen 2014 und an den letzten Wahlen zum Europa-Parlament 2014 waren es ebenfalls nur 51,5 % bzw. 51,6 %, obwohl beide Wahlen an einem Tag stattfanden und somit der wahlbeteiligungssteigernde „Huckepackeffekt“ ausgenutzt werden konnte. An den Oberbürgermeister- und Landratswahlen nehme weniger als 50 %, an den Stichwahlen weniger als 40 % teil. Lediglich bei den Bundestagswahlen liegt sie höher, zuletzt 2017 bei 74,3 %.

Dies bedeutet: Zwischen einem Viertel und weniger als der Hälfte aller Thüringerinnen und Thüringer beteiligen sich nicht am wichtigsten demokratischen Verfahren. Dies ist umso gravierender, als die angegebenen Prozentzahlen nur Mittelwerte darstellen, die Spreizung der Wahlbeteiligung jedoch extrem ist. So ist z.B. die Wahlbeteiligung (ohne Briefwahl) bei den Bundestagswahlen 2017 in Erfurt Stadt im Stimmbezirk mit der höchsten Wahlbeteiligung von 73,9 % doppelt so hoch wie im Stimmbezirk mit der niedrigsten Wahlbeteiligung von 36,9 %. 13 Stimmbezirke weisen mehr als 70 % auf, 28 weniger als 50 %. Dies entspricht der Lage auf Bundesebene: dort umfasst die Spreizung 92,1 % bis 45,2 % (621 repräsentative Stimmbezirke, vgl. Vehrkamp/Wegschaidler: Populäre Wahlen, Bertelsmann-Stiftung 2017, S. 16). Dabei ist systematisch zu beobachten, dass die Wahlbeteiligung umso niedriger ist, je jünger, ärmer, bildungsferner die Bürger sind bzw. je höher die Arbeitslosigkeit im Wahlbezirk ist.

Diese niedrigen Wahlbeteiligungen sind nicht in der Lage, die für die Demokratie unabdingbaren Funktionen der Wahl hinreichend zu erfüllen. So ist die faktische Legitimationskraft der Wahlen objektiv massiv geschwächt und fragil, wenn insgesamt oder in bestimmten Wählerschichten lediglich ca. 50 % und weniger den Mandats- und Amtsträgern durch Wahlteilnahme Legitimation spenden. Sodann kommt die Kontroll- und Auswahlfunktion nur mangelhaft zur Geltung: Denn je mehr

Bürger unabhängig voneinander die Parteien und Kandidaten bewerten und auswählen, umso wirkungsvoller ist die Kontrolle und umso besser die Qualität der Kandidaten. Und umgekehrt gilt: Je weniger wählen, umso schwächer ist die Kontrolle. Insbesondere ist die Rückkoppelungsfunktion stark gefährdet. Denn der Wahltag muss der „Tag der Wahrheit“ sein. Die Parteien sollen wissen, welche politischen Präferenzen die Bürger haben, um diese bei ihrem Handeln zu berücksichtigen. Dazu muss das Wahlergebnis aber ein vollständiges und klares Bild vom Meinungsstand der Bürger abgeben. Dies ist nicht möglich, wenn sich sehr viele Bürger nicht äußern. Denn hinter Wahlenthaltung können sich ganz unterschiedliche Haltungen verbergen. Diese reichen von Bequemlichkeit und Desinteresse über Zustimmung und Zufriedenheit bis hin zu Ablehnung des konkreten politischen Angebots oder gar Ablehnung des politischen Systems an sich. Schließlich kann die Integrations- und Sozialstaatsfunktion der Wahlen nur mangelhaft erfüllt werden. Denn das Sozialstaatsprinzip hat die objektiv-rechtliche Funktion, für sozialen Ausgleich zu sorgen. Im Wesentlichen geschieht dies durch die Gesetzgebung. Deren Ausrichtung hängt aber davon ab, wie das Parlament zusammengesetzt ist. Die Wahlen haben deshalb die Aufgabe, den Sozialstaat zu aktivieren. Dies ist nur möglich, wenn alle sozialen Interessen im Parlament angemessen vertreten sind. Die überproportionale Wahlenthaltung unterer sozialer Schichten stellt dies jedoch massiv in Frage. Die ungleiche Partizipation lässt erwarten, dass die Abgeordneten tendenziell weniger dazu neigen, auf sozialen Ausgleich gerichtete Gesetze zu beschließen. Die mangelnde Wahlbeteiligung der bildungsferneren und einkommensschwachen Schichten lässt befürchten, dass die Gesetze die oberen Schichten systematisch bevorteilen. Dies gefährdet objektiv-strukturell die Funktion des Sozialstaatsprinzips. Jedenfalls entsteht der „böse Schein“ sozial ungerechter Gesetzgebung.

Diese objektive Demokratie- und Sozialstaatsgefährdung droht zudem in eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale zu führen. Denn individuell betrachtet ist die Wahlteilnahme irrational. Die einzelne Stimme ist für das Wahlergebnis irrelevant. Es besteht deshalb die Gefahr, dass immer mehr Bürger davon ausgehen, dass auch andere Bürger wegen dieser Wirkungslosigkeit nicht wählen. Dadurch kann eine Entmutigungsspirale einsetzen: „Eigentlich bin ich ja bereit, mich zu engagieren. Aber es hat ja doch keinen Sinn, weil nicht genug mitmachen.“ Das „Trittbrettfahrerkalkül“ verstärkt diese Tendenz. Denn die Nichtwähler profitieren davon, dass andere zur Wahl gehen. Wahlabstinz ist außerdem ein erlerntes Verhalten, da Menschen, die als junge Wahlberechtigte nicht gewählt haben, dazu neigen auch bei den folgenden Wahlen zur Wahlenthaltung zu tendieren.

Die mangelhafte Wahlbeteiligung erfordert Regelungen, welche die Wahlbeteiligung steigern. Ziel ist es, dass die Wahlen ihre unabdingbaren Demokratie- und Sozialstaatsfunktionen hinreichend erfüllen können.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Es gibt eine Vielzahl von Instrumenten, die dazu geeignet sind, die Wahlbeteiligung zu steigern. Dazu zählen u.a. die Absenkung des Wahlalters verbunden mit einer intensiven schulischen Demokratiebildung, die Einführung von Proteststimmen,

integrierte Stichwahlen, zusätzliche Wahlorte und die Ausdehnung von Wahlzeiten, die obligatorische Zusendung von Briefwahlunterlagen, die obligatorische Zusendung offizieller Informationen über die antretenden Kandidaten und Parteien und die Wahlpflicht.

1. Experimentierklausel

Problematisch ist bei vielen bzw. allen dieser Instrumente, dass ihnen in der Bevölkerung bzw. den Parteien aus unterschiedlichen Gründen große Skepsis entgegenschlägt. Dies gilt ganz besonders für die Wahlpflicht. Sie ist zweifellos das geeignetste Instrument zur Steigerung der Wahlbeteiligung. Sie begegnet jedoch den größten Bedenken. Würden die Bürgerinnen und Bürger jedoch sehen, dass die Instrumente funktionieren, würde dies die Skepsis auflösen. Es kommt deshalb darauf an, im Hinblick auf die unterschiedlichen Instrumente Beispiele überzeugender Praxis in Deutschland bzw. Thüringen zu ermöglichen. Dafür eignet sich die Laborfunktion der Kommunen. Um diese nutzbar zu machen, muss es den Kommunen überlassen werden, ob sie bei den Kommunalwahlen ihrer Gemeinde bestimmte Instrumente zur Steigerung der Wahlpflicht einführen und erproben wollen. In das Thüringer Kommunalwahlgesetz ist deshalb eine Experimentierklausel aufzunehmen. Sie vermeidet ein flächendeckendes „Aufzwingen“. Sie ermöglicht eine graduelle Einführung, sofern lokale Mehrheiten dafür sind. Läuft die Erprobung erfolgreich, bietet sich eine Übernahme für alle Gemeinden und die Landtagswahlen an.

2. Absenkung des Wahlalters auf bis zu 14 Jahre

Es bestehen gute Aussichten, das Wahlbeteiligungsverhalten nachhaltig zu verändern und die Wahlbeteiligung langfristig zu steigern, wenn das Wahlalter deutlich in den Bereich der Schulzeit gesenkt und zugleich in den Schulen eine intensivere Demokratiebildung betrieben wird.

Zwar sind in Thüringen Jugendliche bei Kommunalwahlen ab 16 wahlberechtigt. Damit besteht aber für Schüler, die keine Oberstufe besuchen, im Rahmen der Vollzeitschulpflicht und des Besuchs allgemeinbildender Schulen nur ein kurzes Zeitfenster, um während und im Vorfeld der Wahlberechtigung intensive schulische Demokratiebildung betreiben zu können. Es kommt deshalb darauf an, dieses Zeitfenster deutlich zu erweitern, indem das Wahlalter auf bis zu 14 Jahre gesenkt werden kann. Dann ist es möglich, dass die Schüler Demokratiebildung nicht abstrakt, sondern lebendig, an ihren eignen Rechten orientiert wahrnehmen können und so erfolgreich lernen.

Die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ist verfassungsrechtlich zulässig, da in diesem Alter von hinreichender politischer Einsichtsfähigkeit ausgegangen werden darf (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017, Rn. 33 ff., juris). Eine Herabsetzung auf bis zu 14 Jahren ist ebenfalls zulässig. Denn mit 14 Jahren sind Jugendliche auch bereits religionsmündig und grundsätzlich strafmündig. Der obligatorische, intensive Demokratieunterricht (Art. 3 des Gesetzentwurfes) stellt sicher, dass davon

ausgegangen werden kann, dass wahlberechtigte Jugendliche typischer Weise hinreichende politische Bildung besitzen.

3. Integrierte Stichwahl

Die integrierte Stichwahl ermöglicht es, bei Bürgermeister- und Landratswahlen – sowie darüber hinaus ggf. auch bei Ortsteilbürgermeisterwahlen – auf einen möglicherweise notwendigen zweiten Wahlgang zu verzichten. Die Stichwahl wird stattdessen in den ersten Wahlgang integriert. Es findet also nur ein Wahlgang statt. Die Wähler können alle Kandidaten in der Reihenfolge ihrer Präferenzen mit „1“, „2“, „3“ ... wählen. Für den Fall, dass der erstfavorisierte Kandidat nicht gewählt wird, zählt die Stimme für den Zweitfavorisierten, usw.

Im Unterschied zur herkömmlichen Stichwahl gemäß § 24 Abs. 8 hat die integrierte Stichwahl den Vorteil, dass nicht nur eine Stichwahl durchgeführt werden kann. Wird nur eine Stichwahl durchgeführt, bleibt unberücksichtigt, dass die Zweitpräferenzen aller Wähler, die in der Erstpräferenz nicht die beiden bestplatzierten Bewerber gewählt haben, gegebenenfalls keine Berücksichtigung finden, obwohl diese dazu führen könnten, dass andere, als die in der Erstauszählung bestplatzierten zwei Bewerber gewählt würden.

Die integrierte Stichwahl erscheint auf den ersten Blick komplizierter als eine nachgelagerte Stichwahl. Sie wird jedoch im Ausland mit Erfolg praktiziert, zum Beispiel in Irland bei den Präsidentschaftswahlen.

Die einfachgesetzliche Einführbarkeit der Hilfsstimme ist verfassungsrechtlich möglich. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl liegt nicht vor. Denn der Unmittelbarkeitsgrundsatz verlangt lediglich, dass zwischen Wähler und Wahlbewerber nach dem Wahlakt keine Zwischeninstanz mit eigenem Ermessen tritt. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Die integrierte Stichwahl bietet großes Potential, die Wahlbeteiligung zu steigern. Dies zeigen zum Beispiel die Oberbürgermeister- und Landratswahlen 2018 in Thüringen. So betrug die Wahlbeteiligung am ersten Wahlgang insgesamt betrachtet 47,1 %, in der Stichwahl jedoch nur noch 37,8 %. Besonders groß war die Diskrepanz in Gotha mit 46,0 % bzw. 30,0 % und in Sonneberg mit 48,4 % bzw. 33,3 %.

Neben der Steigerung der Wahlbeteiligung hätte die integrierte Stichwahl den positiven Nebeneffekt, die Kosten des nachgelagerten zweiten Wahlganges zu sparen.

4. Proteststimmen und Stimmenthaltung

Die Proteststimmen ermöglicht es, Protest auszudrücken, ohne von der Wahl fernbleiben, eine sogenannte „Protestpartei“ wählen oder den Stimmzettel ungültig machen zu müssen. Sie könnte deshalb eine wahlbeteiligungssteigernde Wirkung haben. Sie existiert zum Beispiel in Indien und Nevada. In differenzierter Form eröffnet sie die Möglichkeit, zwischen mehreren Formen des Protests bzw. der

Stimmhaltung wählen zu können. Die Anteile der Protestwähler sind für Bürger, Parteien und Politiker von großer Relevanz, um eine vollständige, Unzufriedenheit hinreichend berücksichtigende politische Rückkoppelung zu ermöglichen.

5. Offizielle Informationen über Bewerber an alle Stimmberechtigten

Die Wahlteilnahme würde für viele Bürger erleichtert, wenn alle wichtigen Informationen gebündelt und zuverlässig leicht zugänglich wären. Dies könnte mit Hilfe eines Wahlheftes geschehen. In diesem müssten alle Informationen zum Wahlsystem und zu den Kandidaten und Parteien und die Zusammenfassung der Wahlprogramme aufgeführt sein. Das Wahlheft ist dann allen Wahlberechtigten zuzustellen. Das Wahlheft gibt es zum Beispiel in der Schweiz.

6. Obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen

Die obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen könnte die Wahlbeteiligung steigern. In Deutschland existiert die obligatorische Zustellung der Briefabstimmungsunterlagen an alle Wahlberechtigten in Hamburg bei Abstimmungen, die nicht an einem Wahltag stattfinden. Die obligatorische Zustellung von Briefwahlunterlagen gibt es nicht. Sie findet jedoch in der Schweiz statt.

Rechtlich könnte eine umfassende Briefwahl insoweit problematisch sein, als sie mit dem Grundsatz der Geheimheit und damit indirekt der Freiheit der Wahl gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 95 ThürLV konfliktieren könnte. Es kommt also darauf an, empirisch zu überprüfen, ob die zum Teil geäußerten Bedenken sich tatsächlich in relevanter Größenordnung realisieren.

7. Zusätzliche Wahlorte, Wahltermine und verlängerte Wahlzeiten

Es könnte die Wahlbeteiligung steigern, wenn die Stimmabgabe nicht nur durch Briefwahl und an Wahlorten am Wahltag selbst, sondern auch vor dem herkömmlichen Wahltermin insbesondere an Orten mit viel Publikumsverkehr möglich ist. Formen des „early voting“ gibt es zum Beispiel in den USA und insbesondere in Schweden.

8. Wahlpflicht

Wahlpflicht bedeutet, dass jeder Stimmberechtigte gesetzlich verpflichtet ist, sich an der Wahl zu beteiligen. Die Wahlpflicht, die sanktionsbewehrt ist, hat eine starke wahlbeteiligungssteigernde Wirkung. So beteiligen sich zum Beispiel in Australien, wo ein Bußgeld von 20 Australischen Dollar besteht – dies entspricht ungefähr 12 Euro –, regelmäßig über 90 % der Bürger an den Wahlen. 2016 waren es bei der Unterhauswahl 91,01 %. Im Kanton Schaffhausen, dem einzigen schweizerischen Kanton mit Wahl- und Abstimmungspflicht, beteiligen sich regelmäßig wesentlich mehr Bürger an der Wahl als in den anderen Kantonen. So nahmen 2015 an den Nationalratswahlen im Vergleich aller Kantone in Schaffhausen mit 62,6 % die

meisten Wähler an der Wahl teil. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt waren es nur 48,5 %. Die Wahlpflicht ist mit sechs Schweizerischen Franken bußgeldbewehrt. Die Wahlpflicht hat den positiven Effekt, dass sie die soziale Selektivität effektiv mindert: Je höher die Wahlbeteiligung ausfällt, desto höher ist auch die Beteiligung der Unterschichtsangehörigen.

Es ist strittig, ob die Wahlpflicht durch oder aufgrund einfachen Parlamentsgesetzes eingeführt werden darf. Zwar enthalten Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 95 ThürLV, welche die Wahlfreiheit garantieren, keinen Gesetzesvorbehalt. Allerdings schützt nach richtiger Ansicht die Wahlfreiheit nicht vor einer Wahlpflicht, wovon diejenigen, die eine einfachgesetzliche Einführung der Wahlpflicht ablehnen, ausgehen. Denn die Wahlpflicht greift nach richtiger Ansicht in die Wahlfreiheit gar nicht ein. Sie verpflichtet lediglich dazu, den Wahlraum aufzusuchen oder einen Wahlbrief abzuschicken. Selbst wenn man aber wie diejenigen, die eine einfachgesetzliche Einführung der Wahlpflicht ablehnen, einen Eingriff in die Wahlfreiheit annehmen würde, könnte die Wahlpflicht mit einem einfachen Gesetz doch eingeführt werden, wenn die Wahlpflicht dazu dient, ein wichtiges Verfassungsgut zu schützen. Dann ist der Eingriff aufgrund einer sogenannten „verfassungsimmanenten Schranke“ zulässig. Das ist hier der Fall. Denn die Wahlpflicht dient der Funktionsfähigkeit der Wahlen und damit der Demokratie und dem Sozialstaat. Diese sind fundamentale Staatsstrukturbestimmungen, die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 und Art. 79 Abs. 3 GG bzw. Art. 44 Abs. 1, 45 Art. 83 Abs. 3 ThürLV höchsten Rang genießen. Der Eingriff ist auch verhältnismäßig. Denn es gibt kein milderes, gleich geeignetes Mittel, die Wahlbeteiligung zu steigern. Die Wahlpflicht hat für den einzelnen Bürger außerdem nur eine sehr geringe Eingriffsintensität. Bei Verstößen ist lediglich eine Geldbuße von fünf bis zehn Euro zu zahlen. Zum Vergleich: Diese Geldbuße entspricht einem Ordnungsgeld für bis zu 30 Minuten Parkzeitüberschreitung. Andererseits sind das Funktionieren der Demokratie und des Sozialstaats fundamentale Verfassungsgüter und die Gewinne durch eine höhere Wahlbeteiligung hoch.

9. Vorbereitung auf Wahlen und Abstimmungen

Die Absenkung des Wahlalters in Begleitung eines intensiven Demokratieunterrichts lässt eine nachhaltige Steigerung der Wahlbeteiligung erwarten. Deshalb sind die Schulen in Konkretisierung des demokratischen Bildungsauftrages gemäß Art. 22 ThürLV ausdrücklich zu verpflichten, auf die Wahlen und Abstimmungen vorzubereiten.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalwahlrecht liegt gemäß der Zuständigkeitsbestimmung in Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern. Das Kommunalrecht ist als Regelungsmaterie dem Kompetenzbereich der Länder zugewiesen (BVerfGE 22, 189, 210; 77, 288, 299; siehe auch *Linck*, in: *Linck u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 2013, Art. 48 Rn. 45*). Die Zuständigkeit der Länder und damit des Freistaats Thüringen für die gesamte Materie des Kommunalrechts umfasst dabei insbesondere auch das Kommunalwahlrecht (BVerwG, NVwZ 1993, S. 377, 378; siehe auch *Linck*, in: *Linck u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 2013, Art. 48 Rn. 45*).

V. Vereinbarkeit mit Bundesrecht und Thüringer Verfassung

Die Einführung einer Experimentierklausel in das Thüringer Kommunalwahlgesetz ist sowohl mit höherrangigem Bundesrecht und der Thüringer Verfassung vereinbar. Maßstab für die insoweit zu beantwortende Frage, ob bzw. inwieweit der Landesgesetzgeber die Kommunen ermächtigen kann, Modi des Wahlverfahrens sowie den Einsatz bestimmter Instrumente zur Steigerung der Wahlbeteiligung zu erproben, ist am Maßstab der gemeindlichen bzw. gemeindeverbandlichen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 91 Abs. 1, 2 ThürVerf zu messen. Auch der Umstand, dass es nach Maßgabe des Gesetzentwurfs einzelnen Kommunen auf Antrag – und somit mutmaßlich nicht allen Gemeinden und Landkreisen – überlassen ist, die Erprobung von Wahlrechtsreformen zu beantragen, begegnet keinen (verfassungs-)rechtlichen Bedenken. Denn die Zuweisung der Erprobungsmöglichkeit ist stets auf die jeweilige Gebietskörperschaft bezogen, d.h. sie reicht so weit wie die jeweilige kommunale Gebietshoheit. Aus dieser Körperschaftsbezogenheit folgt zudem, dass keine Wahlrechtsungleichheit für die jeweils Wahlberechtigten besteht, da das (aktive) Wahlrecht stets auch nur auf die jeweilige kommunale Körperschaft und ihr Hoheitsgebiet bezogen ist.

Die Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) sind staatsorganisationsrechtlich Teil des Verfassungsbereichs der Länder und insoweit der Länderexekutive zuzuordnen, da sie keine Legislativbefugnisse im staatsrechtlichen Verständnis wahrnehmen. Allerdings ist dieser Exekutivbereich der örtlichen Selbstverwaltung demokratisch-legitimatorisch über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sowie Art. 91 Abs. 1, 2 ThürVerf durchdrungen und unterliegt damit unmittelbarer Legitimation durch die Gemeinde- bzw. Kreisbürger, die insoweit als Teilvolk im Sinne des Demokratieprinzips anzusehen sind. Er wird verstärkt durch die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1, 2 GG bzw. Art. 91 Abs. 1, 2 ThürVerf, wonach für die Gemeinden ein universeller Wirkungskreis für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft begründet ist, der unter anderem auch die auf das Gemeindegebiet bezogene Organisationshoheit umfasst. Die Organisationshoheit entspringt somit – wie alle übrigen Hoheiten auch – der Universalität des eigenen Wirkungskreises und gilt als verfassungsunmittelbare Gewährleistung. Sie wird verstanden als die Befugnis der Gemeinden, Aufbau und Zusammenwirken ihrer Beschluss- und Vollzugsorgane sowie gemeindeeigener Untergliederungen zu regeln. Darunter würde somit in einem weiten Verständnis an

sich auch das gemeindliche Wahlrecht zu subsumieren sein, da es die prozeduralen Voraussetzungen für die Kreation der Organe der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft Gemeinde (bzw. den Landkreis) beinhaltet und somit den relevanten Ortsbezug körperschaftsbezogen regelt. Diese Gewährleistung gilt als Teil des verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzips des Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsunmittelbar. Es ist also von einer verfassungsunmittelbaren Hoheit der Gemeinden auszugehen, auch das Kommunalwahlrecht selbst zu regeln. Nur vor dem Hintergrund dessen, dass die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unter Gesetzesvorbehalt steht, d.h. somit auch die Gewährleistung der Universalität „im Rahmen der Gesetze“ besteht, ist es dem Gesetzgeber erlaubt, zur näheren Ausgestaltung des gemeindlichen Aufgabenbestands Aufgabenverlagerungen vorzunehmen sowie neue gemeindliche Zuständigkeiten zu begründen. Davon hat er insbesondere durch den Erlass von Kommunalverfassungsgesetzen Gebrauch gemacht. Diese und die Kommunalwahlgesetze enthalten die maßgeblichen Bestimmungen über das Wahlrecht zu den gemeindlichen Vertretungsorganen sowie ggf. die Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten. Da die Regelung des gemeindlichen Wahlrechts originärer Teil des universellen Wirkungskreises der Gemeinden ist, dessen sich der Landesgesetzgeber nur wegen des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 91 Abs. 1 ThürVerf vorgesehenen Gesetzesvorbehalts annehmen durfte, handelt es sich bei der mit der Experimentierklausel verbundenen Erprobung von Wahlrechtsreformen durch die Kommunen selbst nicht um eine Aufgabendelegation aus eigener legislativer Landeszuständigkeit, sondern um die Rückgabe einer genuin gemeindlichen Kompetenz an die Gemeinden. Durch die Öffnung der das Wahlrecht regelnden Landesgesetze würde im Hinblick auf die in der Experimentierklausel aufgeführten Instrumente der zurzeit bestehende gesetzliche Aufgabenentzug zurückgenommen. Eine Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts durch Einführung einer entsprechenden Experimentierklausel im Kommunalwahlgesetz wäre somit verfassungsrechtlich unter Berücksichtigung der die gemeindliche Organisationshoheit betreffenden Gewährleistungen des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sowie Art. 91 Abs. 1 ThürVerf zulässig. In Verbindung mit der vorgeschlagenen Ausgestaltung durch Rechtsverordnung des für Inneres zuständigen Ministeriums wäre zudem den Erfordernissen des Wesentlichkeitsvorbehalts Rechnung getragen.

VI. Gesetzesfolgen

[noch zu erstellen]

VII. Befristung; Evaluation

Die Erprobung der in der Experimentierklausel vorgesehenen Instrumente zur Wahlbeteiligungssteigerung ist zeitlich auf die Dauer von zwei Wahlperioden zu befristen, um eine Evaluation zu ermöglichen, auf deren Grundlage eine mögliche Standardöffnung der zu erprobenden Wahlrechtsreformen im Kommunalwahlgesetz zu bewerten wäre.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 1

Zu § 33a (Experimentierklausel)

Zu Abs. 1

Dem Erprobungscharakter der Wahlrechtsrechtsreformen wird dadurch Rechnung getragen, dass eine Experimentierklausel in § 33a als Eingangsvorschrift des neu zu schaffenden Vierten Teils des Thüringer Kommunalwahlgesetzes - ThürKWG - eingefügt wird. Abs. 1 ermöglicht es den Kommunen (Gemeinden und Landkreisen), zur Erprobung von Wahlrechtsreformen, die den Zweck einer Steigerung der Wahlbeteiligung verfolgen, einen Antrag an das für Kommunalrecht zuständige Ministerium im Sinne von § 118 Abs. 3 der Thüringer Kommunalordnung - ThürKO - zu stellen. Es soll durch die Übertragung der Entscheidungszuständigkeit für die Ermöglichung der Erprobung von Wahlrechtsreformen auf die oberste Kommunalaufsichtsbehörde sichergestellt werden, dass die – zeitlich befristete – Erprobung im Einklang mit dem geltenden Recht (einschließlich des mit den §§ 33a ff. noch zu schaffenden Rechts) erfolgt.

Dem mit dem Gesetzentwurf verfolgten – selbstverwaltungsorientierten – Regelungsansatz folgend, bedarf die auf die jeweilige kommunale Körperschaft bezogene Erprobung der in den §§ 33b ff. näher ausgestalteten Wahlrechtsreformen eines schriftlichen Antrags der betreffenden Gemeinde bzw. des Landkreises. Hierfür ist neben der durch Beschluss des Vertretungsorgans oder Bürgerentscheid bekräftigten Entscheidung, dass eine Erprobung stattfinden soll, auch die Vorlage einer Satzung erforderlich, die die wesentlichen zu erprobenden Wahlrechtsreformen enthält und Gegenstand der Genehmigung der zeitlich befristeten Zulassung der Wahlrechtserprobung ist. Das Erfordernis, in der Satzung eine Höchstgeltungsdauer und einen Zeitpunkt für ihr Außerkrafttreten vorzusehen; trägt dem experimentellen Charakter Rechnung, der auch in § 33a Abs. 3 seinen Niederschlag findet.

Zu Abs. 2:

In Abs. 2 ist eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung vorgesehen, mit der Detailfragen der nachfolgend im Gesetz näher aufgeführten Wahlrechtsreformen (§§ 33b bis 33h) zu regeln sind. In der Rechtsverordnung ist danach genau zu bestimmen, inwieweit von wahlrechtlichen Vorschriften bei der jeweils gewählten Wahlrechtsreform abgewichen werden kann. Hierfür enthalten die §§ 33b Abs. 3, 33c Abs. 8, 33d Abs. 5, 33e Abs. 5, 33f Abs. 4, 33g Abs. 6 und 33h Abs. 5 nochmals ausdrückliche Bestimmungen.

Zu Abs. 3:

Um die Effekte der mit dem Gesetzentwurf verfolgten Wahlbeteiligungssteigerung messen und ggf. geeignete Instrumente und Verfahren dauerhaft implementieren zu können, ist die Durchführung von Wahlrechtsreformen zu Erprobungszwecken zeitlich auf zwei Wahlperioden des jeweils zu wählenden Organs, beginnend mit der

ersten Erprobung, begrenzt. So kann wegen des Auseinanderfallens der Wahlperiode von kommunalem Vertretungsorgan (Wahlzeit: 5 Jahre) und des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister oder Landrat, Wahlzeit: 6 Jahre) sich eine Erprobung beispielsweise wie folgt darstellen: Hat im Jahre 2018 die Wahl der Bürgermeister bzw. Landräte stattgefunden und findet die nächste allgemeine Kommunalwahl zu den Vertretungsorganen wie vorgesehen im Zeitraum vom 1.5.2019 bis 31.7.2019 statt, bedeutet dies, dass Gegenstand der Erprobung neben den Wahlen in 2019 auch die nächsten Bürgermeister-/Landratswahlen im Jahre 2024 und die allgemeinen Wahlen zu den kommunalen Vertretungen ebenfalls in 2024 sowie die darauffolgenden allgemeinen Wahlen in 2029 sind.

Zu Abs. 4:

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, Erkenntnisse aus den einzelnen erprobten Wahlrechtsreformen für die künftige Ausgestaltung des Wahlrechts zu gewinnen. Deshalb ist neben der in Abs. 3 vorgesehenen Befristung auch eine Evaluation erforderlich. Diese muss auf der Grundlage wissenschaftlicher Methoden und Standards beruhen und soll insbesondere berücksichtigen, ob die mit der Wahlrechtserprobung verbundenen Ziele mit den eingesetzten Wahlrechtsreformen erreicht worden sind. Dies schließt es insbesondere auch ein, dass etwaige Unzulänglichkeiten wie die Nichteignung von Instrumenten und Verfahren der Wahlbeteiligungssteigerung identifiziert und entsprechend dargestellt werden.

Zu § 33b (Absenkung des Wahlalters)

Zu Abs. 1

Die Antragsteller müssen das Wahlalter nicht auf 14 Jahre senken. Sie können es auch auf lediglich 15 Jahre senken.

Zu Abs. 2

Antragsteller können die politische Einsichtsfähigkeit noch weiter dadurch sichern, dass sie ein Jugendwahlregister einrichten. Dieses stellt sicher, dass nur Jugendliche an der Wahl teilnehmen, die durch persönliche Eintragung einen Wählerwillen schon im Vorfeld bekunden und damit die Vermutung zusätzlich rechtfertigen, hinreichende politische Einsichtsfähigkeit zu besitzen. Die Jugendlichen müssen sich deshalb persönlich eintragen und können sich nicht vertreten lassen. Die Information der Jugendlichen über das Jugendwahlregister muss so erfolgen, dass sie von den Jugendlichen gut verstanden werden kann.

Zu § 33c (Integrierte Stichwahl)

Als Vorlage für § 33c dient der Gesetzentwurf von Benken/Kottschlag, Vorschläge einer Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes (NKWG) zur Implementation einer Integrierten Stichwahl im Rahmen von Direktwahlen,

6.11.2015, Aktion Wahlreform, in der Variante des mehrstufigen Auszählverfahrens, <http://www.stichwahlen.de/gesetzentwurf.pdf>

Zu Abs. 2

Die Wähler können den Bewerber ihrer ersten Präferenz auf herkömmliche Weise kennzeichnen oder mit einer 1.

Zu Abs. 3

Für den Fall, dass keiner der Bewerber aufgrund der Stimmen mit erster Präferenz mehr als die Hälfte der Stimmen erhalten hat und deshalb die Stichwahl ersetzende Stichauszählungen notwendig sind (Absatz 4), kann der Wähler weitere Kandidaten in der Reihenfolge seiner Präferenzen mit „2“, „3“, „4“ ... kennzeichnen. Dadurch wird die Stimme auf die Stichauszählungen übertragen. Die Stimmübertragungen kommen zum Zuge, wenn der mit der ersten Priorität gekennzeichnete Bewerber in der Stichauszählung nicht mehr vertreten ist (Abs. 7 Nr. 2).

Im Unterschied zur herkömmlichen Stichwahl gem. § 24 Abs. 8 hat die integrierte Stichwahl den Vorteil, dass nicht nur eine Stichwahl durchgeführt werden kann. Wird nur eine Stichwahl mit den beiden bestplatzierten Bewerbern durchgeführt, bleibt unberücksichtigt, dass die Zweitpräferenzen aller Wähler, die in der Erstpräferenz nicht die beiden bestplatzierten Bewerber gewählt haben, gegebenenfalls keine Berücksichtigung finden, obwohl diese dazu führen könnten, dass andere, als die in der Erstauszählung bestplatzierten zwei Bewerber gewählt würden.

Zu Abs. 4

Absatz 4 regelt die Feststellung des Ergebnisses der Erstauszählung und die Anordnung von Stichauszählungen.

Zu Abs. 5

Am Erfordernis einer absoluten Mehrheit, um gewählt zu werden (§ 24 Abs. 8 Satz 1), ändert sich nichts. An die Stelle der Stichwahl (§ 24 Abs. 8 Satz 2) treten die Stichauszählungen. Diese führt ein Stichwahlvorstand durch.

Zu Abs. 6

In der Stichauszählung findet eine Neuordnung der Stimmen statt. Es werden die Stimmen, die für den Bewerber abgegeben wurden, der ausgeschieden ist (Abs. 7 Nr. 2), auf die Bewerber, die mit der nächsthöchsten Priorität gekennzeichnet wurden, übertragen.

Zu Abs. 7

Abs. 7 regelt das Verfahren und das Ergebnis der Stichauszählungen. Stichauszählungen werden solange wiederholt, bis ein Bewerber mehr als die Hälfte der Stimmen erzielt hat.

Zu § 33d (Proteststimmen und Stimmenthaltung)

Zu Abs. 2

Die erste Variante der Proteststimme ermöglicht es, zum Ausdruck zu bringen, keine der kandidierenden Parteien bzw. Personen unterstützen zu wollen. Die zweite Variante ermöglicht es, generelle Unzufriedenheit mit dem inhaltlich-programmatischen Angebot kund zu tun und motiviert damit, dieses zur Kenntnis zu nehmen. Die dritte Variante trägt der Situation Rechnung, dass Wähler sich keine Meinung gebildet haben bzw. mit allen denkbaren Wahlergebnissen einverstanden sind.

Zu Abs. 3

Die Einführung der Proteststimme bzw. Stimmenthaltung ändert nichts an der Anzahl der Stimmen, die ein Wähler hat. Das Wahlverhalten darf durch die Abgabe einer Proteststimme bzw. durch Wahlenthaltung auch nicht widersprüchlich werden. Dagegen verstoßende Stimmzettel sind ungültig.

Zu Abs. 4

Proteststimmen und Stimmenthaltung haben eine Informations-, Öffentlichkeits- und Rückkoppelungsfunktion. Sie haben nicht die Aufgabe, die konkreten Wahlergebnisse für die kandidierenden Parteien bzw. Personen zu beeinflussen. Sie bleiben deshalb für die Frage, ob bzw. mit welchem Ergebnis Parteien oder Personen gewählt wurden, irrelevant.

Zu § 33e (Offizielle Informationen über Bewerber an alle Wahlberechtigten)

Zu Abs. 2

Die Informationen müssen für durchschnittliche Bürger gut verständlich, interessant und optisch gut lesbar verfasst sein. Nur so können sie das Informationsbedürfnis der Bürger erfüllen und deren Interesse wecken (Satz 1 und 2). Die Bürger können ihr Wahlrecht nur sinnvoll wahrnehmen, wenn sie das jeweils einschlägige Wahlsystem hinreichend verstehen. Dafür sind Einführungen unabdingbar, die ohne das Wahlheft erst mühsam zusammengesucht werden müssen (Satz 3 Nr. 1). Insbesondere die Möglichkeit von Kumulieren und Panaschieren erfordert eine nähere Beschäftigung mit allen Kandidaten. Um diese in Ruhe zu Hause auswählen zu können, sind Musterstimmzettel sinnvoll, die als Gedächtnisstütze mit in den Wahlraum genommen werden können (Satz 3 Nr. 2). Informationen zu den kandidierenden

Parteien und Personen sind insbesondere kurze geschichtliche Hinweise und kurze, öffentlich zugängliche Hinweise zum Lebenslauf (Satz 3 Nr. 3). Die Zusammenfassungen der Programme geben den Wählern die Möglichkeit, sich über die politischen Pläne der Bewerber zu informieren und diese zu vergleichen (Satz 3 Nr. 4).

Zu Abs. 3

Bei der Erstellung des Wahlheftes ist die Chancengleichheit der Parteien und Kandidaten zu wahren. Dies geschieht zum einen dadurch, dass die Gemeindeverwaltung den Neutralitätsgrundsatz streng beachtet. Zum anderen verfassen die Parteien und Kandidaten die Zusammenfassungen ihrer Programme selbst. Auf diese Weise ist jeder Rollenkonflikt ausgeschlossen. Jede Bewerber hat Anspruch auf dieselbe Länge der Zusammenfassung. Das Verständlichkeits- und Lesbarkeitsgebot (Abs. 2 Satz 1 und 2) gilt auch für die Zusammenfassungen.

Zu Abs. 4

Um die flächendeckende, leicht zugängliche und rechtzeitige Verbreitung des Wahlheftes zu garantieren, ist es an jeden Wahlberechtigten zusammen mit der Wahlbenachrichtigung in Papierform zu versenden. Die Bereitstellung im Internet dient der zusätzlichen, leichten Verfügbarkeit.

Zu § 33f (Obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen)

Zu Abs. 2

Die Vorschrift stellt klar, dass die obligatorische Zusendung der Briefwahlunterlagen die herkömmliche Urnenwahl im Wahlraum bzw. an eventuell zusätzlich eingerichteten Wahlorten gem. § 33g nicht ausschließt.

Zu Absatz 3

Die Begrenzung der Anzahl der Gemeinden, die eine obligatorische Zustellung der Briefwahlunterlagen vornehmen, stellt sicher, dass dann, wenn sich herausstellen sollte, dass der Grundsatz der Geheimheit der Wahl in relevantem Maße verletzt wurde, die Wahl ohne allzu großen Aufwand wiederholt werden kann. Ist das Kontingent von 10 % ausgeschöpft, werden keine Anträge mehr genehmigt. Es gilt das Prinzip der zeitlichen Reihenfolge. Ist das Kontingent noch nicht ausgeschöpft, würde jedoch durch die Genehmigung eines weiteren Antrags die 10%-Schwelle überschritten, so kann der Antrag zugelassen werden. 10 % entsprechen ca. 180.000 Wahlberechtigten.

Zu 33g (Zusätzliche Wahlorte, Wahltermine und verlängerte Wahlzeiten)

Zu Abs. 1 Satz 1

Als zusätzliche Wahlorte kommen zum Beispiel Amtsgebäude, Schulen, Bibliotheken, Bahnhöfe, Einkaufszentren und Ladengeschäfte in Betracht.

Zu Abs. 1 Satz 2 und 3

Zusätzliche Wahlorte können an zusätzlichen Wahlterminen im Vorfeld des herkömmlichen sonntäglichen Wahltermins eingerichtet werden. Die zusätzlichen Wahltermine starten frühestens mit dem Beginn der Briefwahl. Denn die Briefwahl ist schon jetzt mit einer vorgezogenen Urnenwahl verbunden, da Briefwähler, welche die Briefwahlunterlagen persönlich bei der Wahlbehörde abholen, an Ort und Stelle die Briefwahl ausüben können (§ 36 Abs. 3 ThürKWO)

Zu Abs. 1 Satz 3

Die Gewohnheiten der Bürger, den Sonntag zu nutzen, haben sich aufgrund der Individualisierung verändert. Verlängerte Wahlzeiten könnten deshalb die Wahlbeteiligung steigern.

Zu Abs. 2

Zusätzliche Wahlorte haben den Zweck, die Wahlbeteiligung zu steigern. Sie müssen deshalb vor allem in Bereichen der Gemeinde bzw. des Landkreises eingerichtet werden, in denen die Wahlbeteiligung besonders niedrig ist. Auf eine niedrige Wahlbeteiligung deutet hin, wenn die Wahlbeteiligung einen Wert aufweist, der in der Rangskala der Wahlbeteiligungen aller Stimmbezirke oder Gemeindeteile im unteren Viertel rangiert.

Eine Verletzung der Wahlgleichheit liegt nicht vor. Zwar haben Wähler aus Bereichen, die keine besonders niedrige Wahlbeteiligung aufweisen unter Umständen einen längeren Anmarschweg zu den zusätzlichen Wahlorten. Allerdings könnten die zusätzlichen Wahlorte das Verfassungsgut der Allgemeinheit der Wahl und die Sozialstaatsfunktion im Hinblick auf die soziale Spreizung der Wahlbeteiligung fördern. Es ist nicht ersichtlich, dass es ein milderer, gleich geeignetes Mittel gibt. Lediglich die Wahlpflicht ist gleich geeignet bzw. geeigneter. Diese ist jedoch, da sie eine Pflicht ist, nicht milder. Stellt sich aufgrund der Evaluierung heraus, dass es zu keiner Steigerung der Wahlbeteiligung kommt, ist die besondere Einrichtung zusätzlicher Wahlorte mit besonders niedriger Wahlbeteiligung zu beenden.

Zu Abs. 3

Da die zusätzlichen Wahlorte eine flexible Stimmabgabe ermöglichen sollen, können die Wähler unabhängig vom Stimmbezirk dort wählen.

Zu Abs. 4

Aufgrund des zeitlichen Aufkommens des Publikumsverkehrs kann es sinnvoll sein, von der Kernwahlzeit abzuweichen. Im Übrigen sind grundsätzlich alle Anforderungen, die bei der klassischen Wahl am Sonntag gelten, zu beachten.

Da jeder Wähler an jedem Wahlort wählen kann, ist sicher zu stellen, dass keine Manipulationen erfolgen können. Sofern hinreichend sicher, kann dies durch die Verwendung eines elektronischen Wählerverzeichnisses geschehen, indem in jedem Wahlort über eine sichere, dem aktuellen Stand der IT-Technik entsprechende Datenverbindung Zugriff auf das elektronische Wählerverzeichnis besteht. So können in Echtzeit Sperrvermerke gesetzt werden und mehrmaliges Abstimmen wird unmöglich.

Alternativ könnte vorgeschrieben werden, dass an den zusätzlichen Wahlorten der ausgefüllte Stimmzettel zunächst in einen Stimmzettelumschlag zu legen ist. Anschließend muss sich der Wähler gegenüber dem Wahlhelfer identifizieren. Sodann legt der Wahlhelfer die vom Wähler mitgebrachte Wahlbenachrichtigung auf den verschlossenen Stimmzettelumschlag und steckt beides in einen Wahlortumschlag und verschließt diesen. Hat der Wähler die Wahlbenachrichtigung nicht mitgebracht, wird diese anhand z.B. einer CD, auf der sich das Wählerverzeichnis befindet, ausgedruckt. Die Auszählung erfolgt ähnlich der Auszählung von Wahlbriefen. Stellt sich bei der Auszählung nach Beendigung der Wahlhandlung am Wahltermin gemäß § 8 heraus, auch beim Abgleich mit dem Wählerverzeichnis, dass Stimmen mehrfach abgegeben wurden, sind von diesen alle an zusätzlichen Wahlorten abgegebenen Stimmen ungültig.

Zu Abs. 5

Für die zusätzlichen Wahlorte werden eigene Wahlortvorstände gebildet. Die Stimmen in den zusätzlichen Wahlorten sind ähnlich der Briefwahlstimmen auszuzählen.

Zu § 33h (Wahlpflicht)

Zu Abs. 1

Da die Wahlpflicht nicht in die Wahlfreiheit eingreift, stellt sie keine Änderung, sondern eine Ergänzung von § 13 Abs. 1 Satz 1 dar.

Zu Abs. 2

Die Wähler müssen die Möglichkeit der Proteststimme und der Wahlenhaltung haben. Ihnen die Wahlpflicht zuzumuten, ohne diese Möglichkeit, hieße die Gefahr einzugehen, dass sie ihren eventuellen Unmut über die Wahlpflicht dadurch ausdrücken, dass sie z.B. die Stimme ungültig machen. Gäbe es die Wahlpflicht nicht, könnten sie der Wahl fernbleiben, um Protest oder Enthaltung auszudrücken. Mit der Wahlpflicht ist dies nicht mehr möglich. Zudem hat die Wahl eine inhaltliche Rückkoppelungsfunktion. Diese kann sie nur erfüllen, wenn die Wähler die Möglichkeit haben, ihre Ansichten differenziert auszudrücken (Begründung, A.I.).

Zu Abs. 3

Die Wahlpflicht hat nur dann wahlbeteiligungssteigernde Wirkung, wenn sie bußgeldbewehrt ist. Ein Bußgeld ist deshalb vorzusehen. Der Antragsteller hat das Auswahlermessen, einen Betrag zwischen fünf und zehn Euro festzulegen.

Zu Abs. 4

Bei Jugendlichen zwischen 14 und 16 Jahren kann zwar aufgrund des intensiven schulischen Demokratieunterrichts angenommen werden, dass sie grundsätzlich hinreichend politisch einsichtsfähig sind. Um Demokratie aber nicht bereits am Beginn der wahlrechtlichen Mündigkeit als Last erscheinen zu lassen, der man nicht entrinnen kann, sollen nur die Jugendlichen der Gefahr einer Ordnungswidrigkeit ausgesetzt sein, die sich durch die Eintragung ins Jugendwahlregister bewusst dazu entschieden haben, wahlberechtigt sein zu wollen.

Zu Art. 2**Zu § 47a (Vorbereitung auf Wahlen und Abstimmungen)****Zu Abs. 1**

Der intensivierete Demokratieunterricht gilt für alle Schüler, die 14 Jahre und älter sind. Davon profitieren alle Schüler, auch diejenigen, die kein Wahlrecht haben. Der Demokratieunterricht soll insbesondere im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen stattfinden, da er für die Schüler dann besondere Praxisrelevanz hat und so Interesse wecken kann.

Zu Abs. 2

Die Lehrer haben sich strikt an das Neutralitätsgebot zu halten. Sie dürfen den Unterricht nicht dazu benutzen, die Schüler zu überwältigen. Sie haben mit Sorgfalt darauf zu achten haben, keine Wahlentscheidung vorzugeben.

Zu Abs. 3

Der Unterricht ist nur erfolgreich, wenn er die Praxis des jeweiligen Lerngebiets erfahrbar macht. Deshalb ist die Einbeziehung der Wahlbewerber sinnvoll. Ein weiteres Beispiel praktischen Lernens ist der Besuch von Wahlveranstaltungen. Die Chancengleichheit der Bewerber ist streng zu beachten.

Zu Art. 3 (Inkrafttreten)

Mit Blick auf die in 2019 anstehenden allgemeinen Kommunalwahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen erscheint ein Inkrafttreten des Gesetzes zum nächstmöglichen Zeitpunkt angezeigt, um mit einer Erprobung möglichst noch zu den Kommunalwahlen 2019 beginnen zu können.