

Abschlussbericht

Expertenkommission Wahlen in Berlin

6. Juli 2022

Vorab für die eilige Leserin und den eiligen Leser: zwölf Folgerungen und Forderungen der Expertenkommission Wahlen in Berlin

1. Die Wahl in Berlin am 26. September 2021¹ hat durch ungewöhnlich viele Pannen und Fehler nicht nur den konkreten Wahlvorgang unzuträglich behindert, sondern das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den wichtigsten demokratischen Mitwirkungsakt in unserem Gemeinwesen nachhaltig gestört. Eine Aufarbeitung des Geschehenen, um für die Zukunft besser gewappnet zu sein, ist daher unerlässlich.

2. Der Auftrag der Kommission bestand nicht in einer präzisen Aufarbeitung der Pannen und Fehler. Dazu fehlten ihr die Mittel und die Möglichkeiten. Ihr Auftrag ging dahin, konkrete Vorschläge für *zukünftige* Wahlen in Berlin zu machen, um eine derartige Situation in der Zukunft zu vermeiden. Eine angemessene Ursachenanalyse des „Wahlchaos“ ist dafür jedoch eine Voraussetzung und wurde von der Kommission auch geleistet. Dennoch hat und kann der vorliegende Kommissionsbericht nicht den Anspruch einer vollständigen Sachverhaltsaufklärung für die anhängigen Verfahren vor dem Berliner Landesverfassungsgerichtshof und vor dem Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages haben.

3. Zu den gravierendsten Problemen der Wahl am 26. September 2021 zählten die in vielen Bezirken unzureichende logistische Planung der Wahllokale und Wahlkabinen und deren Ausstattung mit fehlenden und falschen Stimmzetteln und Wahlkabinen. Dass nicht alle Wahllokale bei Öffnung der Wahllokale in ausreichender Zahl mit den richtigen

¹ Bei der Begrifflichkeit „Wahl in Berlin am 26. September 2021“ handelt es sich im Folgenden um die verbundenen Wahlen zum Deutschen Bundestag (BT), Abgeordnetenhaus (AGH), zur Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und zum Volksentscheid über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen.

Stimmzetteln versorgt waren und ganz schlicht zu wenig Wahlkabinen in zu wenig und/oder zu kleinen Wahllokalen zur Verfügung standen, hat das „Chaos“ am Wahltag absehbar gemacht. Wären ausreichend korrekte Stimmzettel vorhanden und die Kapazität an Wahlkabinen ausreichend gewesen, wäre der 26. September 2021 ein für Berliner Verhältnisse ziemlich normaler Wahltag geworden. Dass es nicht so kam, war in der Rückschau vermeidbar.

4. Die eigentliche Ursache dieser beiden nach Auffassung der Kommission gravierendsten Probleme der Wahl am 26. September 2021 lag aber in strukturellen Mängeln und organisatorischen Defiziten begründet. Nach Auffassung der Kommission wären – bei klarer geregelten Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und einer besseren Zusammenarbeitskultur – sowohl die bereits vor dem Wahltag bekannten Stimmzettelprobleme wie auch die Mängel in der logistischen Planung der Wahllokale und -kabinen behebbar bzw. vermeidbar gewesen. Damit die strukturellen Ursachen künftig nicht zu neuen Fehlern führen, nehmen die Handlungsempfehlungen des vorliegenden Berichts vor allem die Beseitigung dieser strukturellen Ursachen in den Blick.

5. Zu den Problemen hat daneben auch das Zusammenfallen von Bundestagswahl, Abgeordnetenhauswahl, Wahl zu den Bezirksverordnetenvertretungen sowie eines Volksentscheids beigetragen. Zudem galt es den Corona-Bedingungen Rechnung zu tragen. Wahlen und Abstimmungen sind stets ein komplexer Vorgang, der niemals vollkommen fehlerlos ablaufen wird. Trotz der dadurch hervorgerufenen Probleme ist es demokratiepolitisch wünschenswert, Wahlen und Abstimmungen – soweit dies möglich ist – zusammenzulegen. Die dadurch erzielte hohe Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist für die Legitimität der Wahlen und Abstimmungen von herausragender Bedeutung.

6. Großereignisse wie der parallel zu der Wahl am 26. September 2021 durchgeführte Berlin-Marathon behindern in Einzelfällen den Wahlvorgang und sind aber vor allem

demokratiepolitisch problematisch. Großereignisse dieser Art und Wahlen sollten nicht am gleichen Tag stattfinden.

7. Die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen unterliegen der Aufsicht der Senatsverwaltung für Inneres. Aufsicht bedeutet nicht nur nachträgliche Kontrolle, sondern unterstützende Begleitung, sofern es um die Vermeidung von Rechtsverstößen geht. Problematisch ist auch das Fehlen einer Struktur für die Zusammenarbeit von Landeswahlleitung und Bezirkswahlämtern. Hier sollten entsprechende Rechtsänderungen eingeleitet werden.

8. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Aufgaben- und Rollenbeschreibungen der einzelnen Akteure einer Wahl geklärt und die Verantwortlichkeiten eindeutiger zugeschrieben werden müssen. Das gilt für das Abgeordnetenhaus, den Senat, die Landeswahlleitung und die Wahlorgane der Berliner Bezirke. Die Kommission hat dazu in dem vorliegenden Bericht eine Reihe konkreter Vorschläge unterbreitet, deren Umsetzung sie dringend empfiehlt. Zum Teil geht es dabei um angepasste gesetzliche Kompetenz- und Verantwortungszuschreibungen, für die von der Kommission konkrete Formulierungsvorschläge zu notwendigen Änderungen des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung gemacht werden. Darüber hinaus umfasst der Bericht aber auch zahlreiche „weichere“ Maßnahmenvorschläge für eine bessere, kooperativere und auf den gemeinsamen Erfolg hin ausgerichtete Zusammenarbeit der Berliner Wahlorgane. Um die Lage in Berlin wieder zu verbessern, müssen beide Aspekte gleichberechtigt beherzigt und umgesetzt werden.

9. Wahlen und Abstimmungen in Berlin bedürfen dringend einer höheren Standardisierung. Die Vorgänge sind in den Bezirken unter Anleitung der Landeswahlleitung zu vereinheitlichen und durch einheitliche Ausführungsbestimmungen zur Landeswahlordnung sicherzustellen. Die Standardisierung gilt auch für die Ausstattung der Wahllokale, für die

Anwerbung der Wahlhelfenden, deren Schulung und Qualifizierung. Den bisher hier bestehenden „Flickenteppich“ gilt es zu beseitigen.

10. Die bisher uneinheitlichen Vorgaben für die Bundestagswahl einerseits, die Berliner Wahlen andererseits sind in Richtung Bundesvorgaben zu vereinheitlichen. Darüber hinaus ist eine bisher fehlende Qualitätskontrolle einzurichten. Dazu bedarf es konkreter Abfrage- und Informationsrechte der Landeswahlleitung gegenüber den Bezirkswahlämtern, die bisher fehlen. Es sind verbindliche Strukturen der Abstimmungen zwischen Landes- und Bezirkswahlleitungen einzuführen. Entsprechende Rechtsänderungen sind vorzunehmen.

11. Mängel an finanziellen und personellen Ressourcen dürfen für den wichtigsten demokratischen Mitwirkungsakt in der Berliner Demokratie keine Relevanz besitzen. Finanzielle und personelle Mittel sind im Vorfeld von Wahlen vorrangig für diese einzusetzen. Angemessene Personal- und Finanzmittel würden es den Wahlorganen auch ermöglichen besonders anspruchsvolle Prozesse der Wahlvorbereitung zu professionalisieren. Externe Logistikexperten sind stärker als bisher einzubeziehen. Über das Outsourcing bestimmter Vorgänge ist vorurteilsfrei nachzudenken.

12. Keine Schuld an dem „Wahlchaos“ am 26. September 2021 trifft die über 38.000 ehrenamtlichen Wahlhelfenden, die sich in vorbildlicher Weise bis an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit eingesetzt und Schlimmeres verhindert haben. Ob Berlin den angerichteten Vertrauensschaden wieder ausgleichen kann und in Zukunft Wahlen wieder entsprechend den erwartbaren Standards stattfinden, hängt vor allem davon ab, ob und wie konsequent die Politik, der Senat und die Berliner Wahlorgane aus dem Debakel lernen und Konsequenzen ziehen. Der vorliegende Bericht liefert dafür zahlreiche Ansatzpunkte. Die künftige Organisation der Wahlen soll sich am Leitbild „Gute Wahlen in Berlin“ orientieren. Viel hängt aber auch in Zukunft vom Engagement der Zivilgesellschaft ab. Trotz der nachvollziehbaren Enttäuschung und Wut vieler Wählerinnen und Wähler, rufen wir

deshalb die Berliner Zivilgesellschaft auf, nicht nachzulassen, und sich in Zukunft sogar noch stärker zu engagieren, damit Wahlen in Berlin wieder gelingen.

Inhalt

A. Einleitung.....	8
I. Hintergrund des Kommissionsauftrags.....	8
II. Der Wahltag des 26. September 2021	8
III. Defizite der Wahlen und der Abstimmung.....	10
IV. Einsetzung, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission	11
V. Zum Selbstverständnis und zu den Grenzen der Kommissionsarbeit	14
B. Probleme der Wahl am 26. September 2021	16
I. Gesetzliche Regelungen.....	17
1. Verbundenes Wahl- und Abstimmungsereignis	18
2. Verwaltungsorganisatorische Regelungen	20
3. Corona-Verordnung	22
4. Großereignis Marathon am Wahltag	23
II. Organisation	24
III. Logistik.....	26
1. Probleme der Stimmzettelproduktion und -verteilung	27
2. Probleme der logistischen Planung und Ausstattung der Wahllokale	31
C. Handlungsempfehlungen der Expertenkommission Wahlen in Berlin.....	36
I. Nach Auffassung der Kommission sollten die Aufgaben/Rollenbeschreibungen der einzelnen Akteure der Wahl geklärt und Verantwortungen eindeutiger zugeschrieben werden.....	37
1. Aufgaben/Verantwortung des/der Landeswahlleiters/-in:	37
2. Aufgabe Geschäftsstelle/Landeswahlamt:	39
3. Aufgaben/Verantwortung Senatsinnenverwaltung:.....	39
4. Aufgaben/Verantwortung des/der Bezirkswahlleiter/-in:	41
5. Aufgaben/Verantwortung der Bezirkswahlämter:	41
II. Nach Auffassung der Kommission sollte die organisatorische Ansiedlung des Landeswahlamtes/der Landeswahlleitung überdacht werden.	42
III. Die Kommission rät dringend zu einem höheren Grad an Standardisierung.....	43
1. Handlungsleitfäden, Prozessbeschreibungen und Checklisten.....	43
2. Ausstattung und Ausstattungsstandards	44
3. Wahlvorstände.....	45
4. Schulungen, Qualifizierung Wahlhelfende	46

5.	Planung und Ausstattung von Wahllokalen	48
IV.	Nach Auffassung der Kommission sollten die Vorgaben der Abgeordnetenhaus-/ BVV-Wahlen an die Bundestagswahl angepasst werden.....	49
V.	Die Kommission rät zur Einrichtung einer Qualitätskontrolle.....	49
VI.	Die Kommission rät zur Verbesserung der Abstimmungsstrukturen.	51
VII.	Nach Auffassung der Kommission ist die Bereitstellung der finanziellen Ressourcen zu professionalisieren und zu verstetigen.....	51
VIII.	Die Kommission rät dazu, einzelne Prozesse zu professionalisieren, ggf. durch Outsourcing.	52
IX.	Die Kommission unterbreitet aus den Empfehlungen folgende Formulierungsvorschläge für die Landeswahlordnung:.....	53
D.	Leitbild „Gute Wahlen in Berlin“.....	56
E.	Appell der Kommissionsmitglieder an die Berliner Zivilgesellschaft	61

A. Einleitung

I. Hintergrund des Kommissionsauftrags

Wahlen und Abstimmungen sind die einzigen Möglichkeiten in der parlamentarischen Demokratie, bei denen die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar an der politischen Willensbildung teilhaben. Ihre staatspolitische wie gesellschaftliche Bedeutung für unser Gemeinwesen kann kaum überschätzt werden. Es ist für Politik und Gesellschaft, ja für die demokratische Kultur unseres Landes zentral wichtig, dass keinerlei Zweifel an der Integrität des Wahlvorgangs aufkommen. Damit sind an die Organisation und den Ablauf dieses zentralen demokratischen Aktes höchste Anforderungen zu stellen. Das gilt nicht nur für einige oder viele, sondern für alle Wahlbezirke und -lokale. Diesen Anforderungen haben die am 26. September 2021 stattfindenden Wahlen² im Land Berlin nicht entsprochen.

II. Der Wahltag des 26. September 2021

Neben der bundesweiten Wahl des Deutschen Bundestags wurden in Berlin zusätzlich die Parlamentarier des Abgeordnetenhauses sowie die Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen der Berliner Bezirke gewählt. Zudem fand der Volksentscheid „Volksentscheid über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen“ statt. Bei den Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung waren hier ansässige nichtdeutsche Unionsbürgerinnen

² Die Bezeichnung der „Wahl am 26. September 2021“ umfasst auch im Folgetext jeweils auch den Volksentscheid über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen.

und Unionsbürger sowie 16- und 17-Jährige wahlberechtigt, bei den Bundestags- und Abgeordnetenhauswahlen sowie beim Volksentscheid war dies nicht der Fall. Drei Wahlen und eine Abstimmung waren am Wahlsonntag gleichzeitig zu bewältigen. Mehrfachwahltermine sind nicht unüblich und – wie noch zu erläutern sein wird – demokratiepolitisch auch erwünscht; die Zahl der kumulierten Wahlen und Abstimmungen am 26. September 2021 war gleichwohl ungewöhnlich hoch. Voll wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger mussten fünf Stimmzettel ausfüllen.

Auch der 26. September 2021 war durch das Pandemiegeschehen gekennzeichnet. Die Beeinträchtigungen waren jedoch angesichts einer seinerzeit vergleichsweise entspannten Pandemielage eher gering. Am Wahlsonntag galt jedoch – wie überall in Deutschland – ein umfangreiches Hygienekonzept mit Plexiglasschutzwänden, vorzusehenden Desinfektionsmitteln, Schnelltests etc. und es bestanden Abstandsgebote und eine Maskenpflicht in Innenräumen.

Am Wahlsonntag wurde zudem der Berlin-Marathon veranstaltet, ein sportliches Großevent mit knapp 25.000 Teilnehmern und einer sechststelligen Zuschauerzahl. Durch dieses Ereignis wird der Straßenverkehr in großen Teilen der Berliner Innenstadt behindert bzw. lahmgelegt. Dies führt an einem Wahltag zu weiteren Einschränkungen, die allerdings absehbar waren.

Zum tatsächlichen Hintergrund der Wahlen in Berlin gehört, dass dort knapp 2,8 Mio. wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger in 2.256 Wahllokalen³ zur Wahl aufgerufen waren. 38.506 Wahlhelfende führten, wie in Deutschland üblich, ehrenamtlich die Wahl in den Wahllokalen durch. Die Briefwahlquote bei der Bundestagswahl lag mit 47,2 Prozent

³ Ein Wahllokal wurde kurz vor der Wahl geschlossen und die Wählerinnen und Wähler einem Nachbarwahllokal zugeordnet. Von den ursprünglich 2257 projektierten Wahllokalen waren daher am Wahlsonntag 2256 tatsächlich geöffnet.

deutlich über dem entsprechenden Anteil bei früheren Wahlen in Berlin (z.B. 2017: 33,4 Prozent).

III. Defizite der Wahlen und der Abstimmung

Die Durchführung der Wahl in Berlin am 26. September 2021 war durch eine ungewöhnliche Häufung von Unzulänglichkeiten und Beeinträchtigungen in bisher kaum vorstellbarem Ausmaß gekennzeichnet: Wahlunterlagen waren vor dem Wahlsonntag auf dem Postweg verloren gegangen oder wurden erst verspätet zugestellt; Wahllokale waren falsch ausgeschildert; vor den Wahllokalen bildeten sich zum Teil lange Schlangen, Wartezeiten von ein, anderthalb und in der Spitze bis zu zwei Stunden konnten die Folge sein; in Wahllokalen wurden gelegentlich falsche Stimmzettel zugeteilt; Stimmzettel gingen während des Wahltages aus und mussten herbeigeschafft werden, was zu weiteren Verzögerungen führte; Wählerinnen und Wähler wurden vereinzelt ohne gewählt zu haben nachhause geschickt; nur für die Bezirksverordnetenversammlungswahlen wahlberechtigte hier ansässige nichtdeutsche Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und 16- und 17-Jährige nahmen vereinzelt auch an den für sie nicht zugelassenen Wahlen oder an dem Volksentscheid teil. Die hier im Überblick aufgeführten wichtigsten Vorkommnisse betrafen jeweils nicht sämtliche Berliner Wahllokale, wurden gleichwohl von zahlreichen Wählerinnen und Wählern bemerkt und bemängelt. Sie waren keine bloßen Randphänomene des Wahlgeschehens am 26. September 2021.

Dieser hier nur skizzierte Sachverhalt führte zu einem beachtlichen Medienecho: Nicht nur die Berliner Lokalpresse, sondern deutschlandweit und darüber hinaus wurde über das „Berliner Wahlchaos“ mehrere Wochen lang berichtet. Die Reputation des Landes Berlin, Wahlen und Abstimmungen vernünftig organisieren und administrieren zu können, erlitt schweren Schaden. Wesentlich gravierender dürfte jedoch sein, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den wichtigsten demokratischen Legitimationsakt in unserer

Verfassungsordnung nachhaltig beschädigt wurde. Die Kommission betont dabei, dass an keiner Stelle die Wahlen und die Abstimmung absichtlich sabotiert wurden; es hat definitiv keine Manipulation des Wahlergebnisses gegeben, wie das in autoritären oder totalitären Regimen der Regelfall ist. Das „Wahlchaos“ des 26. September 2021 ist ausschließlich auf organisatorische und administrative Fehler sowie auf kumulierende äußere Umstände zurückzuführen.

IV. Einsetzung, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission

Nach Vorschlägen aus der Zivilgesellschaft entschloss sich der Berliner Senat aufgrund der Geschehnisse am Wahltag und Forderungen aus Politik und Zivilgesellschaft eine unabhängige Kommission einzuberufen, die „Expertenkommission Wahlen in Berlin“ „zur Analyse der Unregelmäßigkeiten bei den verbundenen Wahlen zum Deutschen Bundestag, zum Abgeordnetenhaus, zu den Bezirksverordnetenversammlungen und dem Volksentscheid am 26. September 2021 in Berlin sowie zur Erarbeitung von Handlungsempfehlungen in Bezug auf Prozess- und Rechtsänderungen für künftige Wahlen“.

In der Kommission wirkten folgende Mitglieder mit:

Geert Baasen, Leiter der Geschäftsstelle der Landeswahlleiterin Berlin

Daniela Berger, Wahlvorsteherin

Rolfdieter Bohm, Bezirkswahlleiter Friedrichshain-Kreuzberg

Günter Brombosch, Lehrkraft an der HWR Berlin

Prof. Dr. Stephan Bröchler, Professur für Politik- und Verwaltungswissenschaften, HWR Berlin

Michael Fröhlich, Wahlvorsteher

Arne Herz, Bezirksstadtrat Charlottenburg-Wilmersdorf

Antje Jessat, Bezirkswahlamtsleiterin Marzahn-Hellersdorf

Dr. Frank Lütke, Abteilungsleiter beim Senator für Inneres in Bremen

Robert Mende, Jurist

Johann Müller-Gazurek, Richter am Verfassungsgerichtshof Berlin a.D.

Udo Rienaß, ehem. Abteilungsleiter SenInnDS ZS, ehem. Direktor LABO

Prof. Dr. Ulrike Rockmann, stellvertretende Landeswahlleiterin Berlin⁴

Oliver Rudolf, Landeswahlleiter Hamburg

Prof. Dr. Ralf Schnieders, Professur für Öffentliches Wirtschaftsrecht, HTW Berlin

Monika Simon, Bezirkswahlamtsleiterin Lichtenberg

Prof. Dr. Robert Vehrkamp, Senior Advisor „Demokratie und Zusammenhalt“, Bertelsmann-Stiftung

Prof. Dr. Christian Waldhoff, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht, HU-Berlin

Sabine Wolf, Bezirkswahlleiterin Mitte.

Der Auftrag der Kommission bestand weniger darin, eine exakte Aufarbeitung der Pannen, Fehler und Unzulänglichkeiten im Rahmen der Organisation und Durchführung des Wahlsonntags vom 26. September 2021 vorzunehmen – das geschieht parallel durch die Verfahren vor dem Berliner Verfassungsgerichtshof und dem Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages – als vielmehr konkrete Vorschläge zur zukünftigen Vermeidung einer Situation, wie sie im September 2021 eingetreten war, zu formulieren. Der Kommission war stets bewusst, dass sie nicht über die rechtliche Relevanz von Wahlfehlern und über die teilweise oder vollständige Wiederholung der Wahlen zu befinden hatte, sondern dass ihr Auftrag darin bestand, eine organisatorische, rechtliche und gesellschaftliche Bewertung des Wahlgeschehens unter der Zielrichtung vorzunehmen, Verbesserungen und Reformen für die Zukunft anzuregen. Insofern verlief die Arbeit der

⁴ Frau Professor Rockmann hat aufgrund anderer Verpflichtungen als kommissarische Landeswahlleiterin an der Schlussfassung des Abschlussberichts nicht mehr mitgewirkt.

Kommission nicht in Konkurrenz, sondern in Ergänzung zur gleichzeitigen juristischen Aufarbeitung der Wahlen vor dem Berliner Verfassungsgerichtshof und vor dem Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestags.

In der Kommission waren zum einen Personen vertreten, die bereits an der Vorbereitung und Durchführung – sei es in der Berliner Verwaltung, sei es in der Berliner Landeswahlleitung – beteiligt waren (Kommissionsmitglieder Baasen; Bohm; Herz; Jessat; Rockmann; Simon und Wolf). Zum anderen waren die Kommissionsmitglieder unbeteiligte Experten aus Wissenschaft und Praxis (Mitglieder Brombosch; Bröchler; Mende; Müller-Gazurek; Rienaß, Schnieders, Vehrkamp und Waldhoff). Die wissenschaftlichen Experten stammten aus den Rechts- und Sozialwissenschaften. Aus den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen waren dort leitend mit den Wahlen befasste Personen Kommissionsmitglieder (Lütke und Rudolf). Die Kommissionsmitglieder Berger und Fröhlich waren am 26. September 2021 als ehrenamtliche Wahlvorsteher im Einsatz.

Die Kommission tagte zwischen dem 10. Dezember 2021 und dem 17. Juni 2022 unter der Moderation von Innenstaatssekretär Torsten Akmann im Plenum.⁵ Seitens der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung wurde eine Geschäftsstelle eingerichtet, um die Kommissionsarbeit zu unterstützen. In den Sitzungen wurden nicht nur die Arbeitsweise der Kommission einvernehmlich festgelegt und die Themen identifiziert, mit denen man sich beschäftigen wollte; es wurden auch übergreifende Fragen zumeist anhand von Impulsreferaten erörtert und die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zusammengeführt. Zur Strukturierung der Arbeit wurden vier Phasen des Wahlgeschehens unterschieden und in den Blick genommen:

- Wahlvorbereitung,

⁵ Folgende Plenumsitzungen fanden statt: 10. Dezember 2021, 14. Januar 2022, 28. Januar 2022, 11. Februar 2022, 25. Februar 2022, 11. März 2022, 28. März 2022, 27. Mai 2022, 17. Juni 2022

- Durchführung der Wahlen vor dem Wahltag,
- Durchführung der Wahlen am Wahltag,
- Ergebnisfeststellung und Wahlnachbereitung.

Zur konkreten Ausarbeitung der Analysen und Vorschläge bildete die Kommission Arbeitsgruppen zu den Themen

- Wahllokale/Wahlkabinen und Stimmzettel,
- Wahlhelfende,
- Organisationsstruktur,
- sowie ein Redaktionsteam.

Die Vorschläge der zusätzlich zu den Plenumssitzungen tagenden Arbeitsgruppen wurden sämtlich im Plenum diskutiert, verarbeitet und weiterentwickelt.

V. Zum Selbstverständnis und zu den Grenzen der Kommissionsarbeit

1. Die Kommission setzte sich aus Beteiligten und aus Unbeteiligten der Wahlorganisation zusammen. Dieses Objektivitätsproblem wurde bewusst in Kauf genommen, um aus erster Hand Informationen und Erfahrungen an der Organisation von Wahlen in Berlin Beteiligten in die Willensbildung einzubringen und in einen Austausch treten zu können. Allen an der Kommissionsarbeit Beteiligten war bewusst, dass dieses, verwaltungsverfahrenrechtlichen oder gerichtlichen Befangenheitsmaßstäben nicht entsprechende, Vorgehen trotz der angedeuteten Grenzen Vorteile besaß.

2. Eine vollständige Sachverhaltsaufklärung, d.h. die präzise Ermittlung, was genau im Detail wie in der Fläche am Wahlsonntag 2021 in Berlin geschehen ist, konnte und wollte die Kommission nicht leisten. Die Informationen, die die Landeswahlleitung zur Verfügung

stellte, beruhten vorwiegend auf den Niederschriften der Kreis- und Bezirkswahlausschüsse sowie der Wahlvorstände. Zudem wurden alle bei der Landeswahlleitung eingegangenen Bürgerbeschwerden durch diese ausgewertet. Für die eingangs skizzierten Fehler und Pannen besteht jedoch kein wirkliches und formalisiertes Berichts- oder Meldewesen. Auch die eingegangenen Beschwerden betroffener Bürgerinnen und Bürger sind eher zufällig und keinesfalls repräsentativ. Ein zentral organisiertes Online-Meldeverfahren, um einen Überblick über die Lage zu gewinnen, wurde nach dem 26. September 2021 von den Verantwortlichen nicht implementiert. Angesichts des Arbeitsauftrags der Kommission erschien eine beweisrechtliche wie sozialwissenschaftlichen Maßstäben entsprechende empirische Bestandsaufnahme entbehrlich und wäre auch nicht zu leisten gewesen. Die Kommission hat daher bewusst mit einer Mischung aus empirischer und anekdotischer Evidenz gearbeitet.

3. Der Kommission ist bewusst, dass Wahlen und Abstimmungen äußerst komplexe und anspruchsvoll administrierbare Verfahren sind. Fehlerfreie Wahlen gibt es nicht und hat es auch nie gegeben. Auch bei sehr guter Planung bleiben Wahlen kontingente Ereignisse und damit fehleranfällig. In der Kumulation können auch „normale“ Fehler zu schwerwiegenden Folgen führen. Es besteht Einigkeit darüber, dass die Vorkommnisse am 26. September 2021 und im Vorfeld des Wahltags den Rahmen üblicher Wahlfehler sehr deutlich und in vielen Fällen überschritten haben.

4. Die Kommission war weder beauftragt noch sah sie sich in der Lage, allgemein Schwachstellen in der Berliner Verwaltungsorganisation zu identifizieren und entsprechende Reformvorschläge zu machen. Die Vorschläge bleiben damit auf die Organisation und die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen im Land Berlin begrenzt.

B. Probleme der Wahl am 26. September 2021

Die Durchführung einer allgemeinen Wahl stellt ein komplexes Großprojekt dar. In der Vorbereitung und Durchführung wirken unterschiedliche staatliche Stellen – von der unmittelbaren Wahlorganisation, über die Senatsverwaltungen, dem Gebäudemanagement, dem Meldewesen, die IT bis zu der amtlichen Statistik – zusammen. Dienstleister, insbesondere für die Druckerzeugnisse und die Postdienstleistungen, werden mit der Wahrnehmung wichtiger Aufgaben betraut und am Wahltag nehmen eine Vielzahl von Ehrenamtlichen in einem Wahlvorstand die Aufgaben der Organisation der Wahlhandlung im Wahllokal und die Ermittlung der Ergebnisse in ihrem Wahlbezirk bzw. Briefwahlbezirk wahr. Dabei ist das Projekt von einem gesetzlich eng terminierten Fristenkalender bestimmt. In solch einem Großprojekt ist das Auftreten von einzelnen (individuellen) Fehlern oder auch so genannten Pannen nicht vollständig ausschließbar. Maßgeblich ist indes, dass für das jeweilige konkrete Ereignis (Landeswahl, Bundestagswahl, Europawahl, Volksentscheid gesondert oder in der jeweiligen Kombination) die erforderlichen gesetzlichen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, potenzielle Problemstellungen und Fehlerquellen identifiziert und Vermeidungsstrategien entwickelt werden sowie ein effektives Krisenmanagement eingerichtet wird.

Die Wahl am 26. September 2021 in Berlin ist von den zuständigen Stellen im jeweiligen eigenen Aufgabenbereich sowie auch in der organisatorischen Zusammenarbeit intensiv vorbereitet worden. Die Organisatoren waren sich der besonderen Anforderungen aufgrund der COVID-19-Pandemie und der verbundenen Wahlen mit einem Volksentscheid bewusst und haben versucht ihnen, Rechnung zu tragen, etwa durch die Erhöhung der Anzahl der Wahllokale, Maßnahmen hinsichtlich eines zu erwartenden Anstiegs der Briefwahlbeteiligung und dem Hinweis, sich vor der Stimmabgabe mit den

Stimmzetteln vertraut zu machen, um eine möglichst zügige Stimmabgabe in der Wahlkabine zu gewährleisten.

Obgleich die Personen in der Wahlorganisation selbst von einer gut vorbereiteten Wahl ausgingen, sind Fehler passiert, die geeignet sind, das Vertrauen in die Ordnungsgemäßheit der Wahldurchführung und die Leistungsfähigkeit der Wahlorganisation in Berlin zu beeinträchtigen. Dazu beigetragen haben vor allem Schlangenbildungen vor und vorübergehende bzw. einzelne Schließungen von Wahllokalen vor Ende der Wahlzeit sowie auch die in mehreren Wahllokalen durchgeführte Stimmabgabe bis weit nach Ablauf der regulären Wahlzeit. Dem entgegenzuwirken, aber auch weniger öffentlichkeitswirksame Problemfelder zu erkennen und daraus zukunftsgerichtet Handlungsfelder und ein Leitbild für Wahlen in Berlin zu entwickeln, erfordert eine Betrachtung der Problemfelder im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen (I.), die Organisation (II.) und die Logistik (III.) der Wahl vom 26. September 2021. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht jedes als Unzulänglichkeit wahrgenommene oder als solches in die Öffentlichkeit vermittelte Geschehen für sich genommen ein für die Beurteilung der Wahldurchführung relevantes Problem darstellt. Beispielhaft treten Wartezeiten bei der Stimmabgabe naturgemäß auf, wenn zeitgleich mehrere Wahlberechtigte zur Stimmabgabe erscheinen oder eine Wahlkabine von einer Person ungewöhnlich lange besetzt wird. Relevanz entsteht jedoch dann, wenn nicht durch geeignete Planung eine Begrenzung auf besondere Konstellationen (vorgenannte beispielhafte Gründe für unvermeidbare Wartezeiten) erfolgt.

I. Gesetzliche Regelungen

Die Wahl vom 26. September 2021 hat bei den gesetzlichen Regelungen Optimierungspotenzial vor dem Hintergrund der Verbindung von Landeswahlen mit einer Bundestagswahl und einem Volksentscheid (1) hinsichtlich verwaltungsorganisatorischer

Regelungen (2), sowie bei dem Erlass der Corona-Verordnung aufgezeigt (3). Daneben steht in grundsätzlicher Hinsicht die Veranstaltung eines (sportlichen) Großereignisses am Wahltag im Konflikt mit der aus der demokratischen Grundordnung folgenden Würde eines Wahlereignisses (4).

1. Verbundenes Wahl- und Abstimmungsereignis

Der Senat hat in seiner Sitzung vom 9. Februar 2021 beschlossen, die Wahlen zum 19. Abgeordnetenhaus von Berlin und zu den Bezirksverordnetenversammlungen am Tag der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag durchzuführen. Nachdem das Abgeordnetenhaus das Volksbegehren zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen nicht angenommen hat, hat der Senat entschieden, auch diesen Volksentscheid zusammen mit den bereits verbundenen Wahlen durchzuführen. Die gemeinsame Durchführung von landes- und bundesrechtlichen Wahlen sowie von Volksentscheiden begegnet keinen grundsätzlichen Bedenken. Insbesondere das Interesse an einer hohen Wahl- und Abstimmungsbeteiligung und damit an einer starken demokratischen Legitimation kann für eine gemeinsame Durchführung sprechen. Ergänzend können bei dicht aufeinanderfolgenden Wahlterminen auch organisatorische und Kostengründe einbezogen werden. Die Entscheidung über eine gemeinsame Durchführung erfordert indes auch ein schlüssiges Durchführungs- und Regelungskonzept.

Exemplarisch sind § 42 Landeswahlordnung (LWO) und § 57 Absatz 1 LWO. Nach § 42 LWO sind den Wahlvorständen u.a. die Stimmzettel am Tag vor der Wahl zu übergeben. Vorliegend hat folglich der Vorsitz eines Wahlvorstands neben dem Wahlverzeichnis die Stimmzettel-Pakete für fünf unterschiedliche Stimmzettel vom Wahlamt nach Hause und am Wahltag in das Wahllokal transportieren müssen. Um die Wahlvorstände nicht über Gebühr zu belasten, haben einige Bezirkswahlämter nur eine Teilmenge ausgegeben und eine Nachlieferung im Verlauf des Wahltages organisiert. Angesichts teilweiser Schließungen

von Wahllokalen wegen fehlender Stimmzettel und – in einem Bezirk – auch der Ausgabe vom Bezirkswahlamt kopierter Stimmzettel ein – zumindest bei einem Großwahlereignis mit zeitgleichem Marathon – offenkundig nicht tragfähiges Konzept. Der Transport der Stimmzettel durch die Wahlvorstände ist deshalb grundsätzlich in Frage zu stellen.

Nach Beendigung der Wahlhandlung ermittelt der Wahlvorstand das Ergebnis im Wahlbezirk in öffentlicher Sitzung (§ 37 Bundeswahlgesetz (BWahlG); § 57 Absatz 1 LWO). Zwar ist erst die abschließende Feststellung der Wahlausschüsse rechtsverbindlich, dennoch gilt der Grundsatz „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“. Die Auszählung durch die Wahlvorstände gewährleistet die öffentliche Kontrolle zum Schutz vor Manipulation und sichert so das Vertrauen in die Wahl.

„Sinn und Zweck der die Stimmenauszählung betreffenden Vorschriften der Wahlgesetze ist es, die zutreffende Ermittlung des Wahlergebnisses zu gewährleisten. Ist gegen diese Vorschriften verstoßen worden, so fehlt es an hinreichender Gewähr dafür, dass das ermittelte Wahlergebnis den Wählerwillen korrekt wiedergibt.“ (BVerfG, Beschluss vom 12. Dezember 1991 – 2 BvR 562/91 –, BVerfGE 85, 148-164, Rn. 40).

Vorliegend ist die letzte Schnellmeldung in der Nacht um 04:14 Uhr eingegangen. In fünf der 12 Bezirke ist die letzte Schnellmeldung um 02:00 Uhr oder später eingegangen. Die Wahlhandlung beginnt um 08:00 Uhr; zuvor muss das Wahllokal eingerichtet werden. Zwar können sich die Wahlvorstände die zehnstündige Wahlzeit aufteilen, dennoch ist ein Einsatz von Ehrenamtlichen noch nach Mitternacht in Bezug auf die Zumutbarkeit und die Konzentrationsfähigkeit bedenklich. Dies gilt auch für die Öffentlichkeit der Ergebnisermittlung in den Wahlbezirken (Wahlbeobachtung). Auch die erst am Nachmittag zusammentretenden Briefwahlvorstände sind um 00:00 Uhr bereits rund neun Stunden

tätig. Die Belastung betrifft schließlich auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Wahlorganisation.

Das Ergebnis der Bundestagswahl im Land Berlin wurde um 05:30 Uhr und das der Wahl zum Abgeordnetenhaus um 06:40 Uhr bekannt gegeben. In einigen Fällen wurden jedoch nicht von den Wahlvorständen ermittelte Ergebnisse aus ihrem Wahlbezirk, sondern Schätzungen bzw. die Ergebnisse eines anderen Wahlbezirks übernommen. Grund hierfür war, dass für den betreffenden Wahlbezirk kein Auszählungsergebnis an die jeweilige Bezirkswahlleitung gemeldet worden ist. Programmtechnisch ist für die Berechnung des vorläufigen Ergebnisses indes zwingend erforderlich, dass für jeden Wahlbezirk und Briefwahlbezirk ein Ergebnis eingegeben wird. Erst wenn dies der Fall ist, kann das vorläufige Ergebnis berechnet und bekannt gegeben werden. Wird aus einem Wahlbezirk kein Ergebnis gemeldet, hat die Bezirkswahlleitung in der Wahlnacht in der Regel keine Möglichkeit, dieses zu ermitteln. Damit das vorläufige Ergebnis bekannt gegeben werden kann, muss sie jedoch einen Eintrag im technischen Verfahren vornehmen. Wird in einem solchen Ausnahmefall kein von einem Wahlvorstand ermitteltes Ergebnis eingetragen, ist es zwingend erforderlich, dass dies für die Öffentlichkeit sowie die Landes- und die Bundeswahlleitung eindeutig und transparent dokumentiert und kommuniziert wird.

2. *Verwaltungsorganisatorische Regelungen*

Die Organisation und Durchführung von Wahlen sind keine durchgehenden Verwaltungsaufgaben, sondern erweisen sich als anspruchsvolle Projekte, die es erfordern, dass in (abgesehen von Wiederholungs- und Neuwahlen) regelmäßigen Zeitabständen von vier bzw. fünf Jahren Wahltermine im Rahmen eines gesetzlich determinierten Fristenkalenders organisiert und durchgeführt werden müssen. Die beteiligten Stellen und die Aufgabenbereiche müssen passgenau ineinandergreifen und es bedarf klarer organisatorischer Strukturen. Zwar enthält die Landeswahlordnung im Vergleich zur

Bundeshwahlordnung ausführlichere Regelungen zu den Organisationsstrukturen. Die geltenden Vorschriften gewährleisten indes nicht die Sicherstellung der erforderlichen Ressourcen und Zuständigkeiten.

Die Bezirkswahlämter sind für die örtliche Infrastruktur (u.a. Wahllokale) sowie die örtlichen Aufgaben (u.a. Führung der Wahlverzeichnisse, Besetzung der Wahlvorstände, Briefwahlantragsbearbeitung) zuständig. Hierfür müssen die erforderlichen Ressourcen frühzeitig zur Verfügung stehen. Seit 2018 erfolgt die Bemessung auf der Grundlage eines festgelegten Standards, der jedoch insbesondere nicht die Sondersituation eines Großereignisses unter Pandemiebedingungen abbildet. Auf dieser Basis wurden zwar bereits 2020 die Globalmittel zugewiesen. Es wurde jedoch nicht von einem verbundenen Ereignis ausgegangen und für die Landeswahlen eine geringere Wahlbeteiligung zugrunde gelegt. Erst Ende März/Anfang April 2021 waren die Finanzmittel für die angemessene Personalausstattung zur Wahrnehmung der örtlichen Wahlaufgaben gesichert.

Die Senatsverwaltung für Inneres übt die Rechtsaufsicht über die Durchführung der Wahlen aus (§ 1 LWO), bei ihr ist auch die Geschäftsstelle für die Landeswahlleitung eingerichtet (§ 2 LWO). Die Gesamtverantwortung für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen trägt im Land die Landeswahlleitung (§ 6 LWO), in den Bezirken die Bezirkswahlleitungen (§ 7 Absatz 1 LWO). Die Bezirkswahlämter sind der jeweiligen Bezirkswahlleitung für die Ordnungsgemäßheit der Durchführung in ihrem Bereich verantwortlich und weisungsgebunden (§ 7 Absatz 2 LWO).

Zu der übergreifenden Verantwortung der Landeswahlleitung sind – im Unterschied zu den Bezirkswahlämtern – weder ein korrespondierendes ausdrückliches Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsstelle, noch Auskunftsrechte, Eskalationsstrukturen oder Durchsetzungsbefugnisse gegenüber anderen Stellen der Wahlorganisation normiert. In der Praxis erfolgt die Steuerung im Kooperationsmodell über Arbeitsgruppen und

schriftliche Ausarbeitungen. Einheitliche Standards in der Umsetzung sind nicht gewährleistet und wurden nicht sicher nachgehalten. Exemplarisch sei hierfür die in den Bezirken sehr unterschiedlich erfolgte Kontrolle der Stimmzettel nach dem Bekanntwerden von Fehlern beim Verpacken genannt, die von der Kontrolle der Etiketten und der obersten Stimmzettel in den Kartons über Stichprobenkontrollen bis zur Prüfung durch Druckereikräfte und Nichtkontrolle (weil nur ein Problemfall in der Briefwahl aufgetreten sei) reichte.

3. Corona-Verordnung

Beeinträchtigt wurden die Organisation und die Durchführung der Wahl durch die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Zwar war frühzeitig absehbar, dass die Wahl unter Pandemiebedingungen durchzuführen sein würde, eine Konkretisierung bundeseinheitlicher Grundmaßnahmen erforderte indes eine Bewertung anhand der Entwicklung des Pandemiegeschehens im Laufe des Jahres. Nach einem ersten Entwurf vom Mai hat der Bundeswahlleiter am 23. August 2021 eine mit den Landeswahlleitungen abgestimmte Handreichung für die Vorbereitung und Durchführung der Bundestagswahl unter COVID-19-Pandemiebedingungen herausgegeben. Parallel wurden in den Ländern für eine rechtssichere Durchführung der Wahl Vorschriften zur Wahl in die jeweilige Pandemiebekämpfungsverordnung eingefügt; in Berlin mit § 14a Dritte SARS-CoV-2-Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 15. Juni 2021.

Für die Bezirkswahlämter bedeutete dies – neben der zusätzlichen Ausstattung von Wahllokalen mit u.a. Plexiglasschutzwänden – insbesondere zu organisieren, dass in Wahlgebäuden und Wahlräumen die geforderten Mindestabstände eingehalten werden. Dies zu einem Zeitpunkt, in dem eine räumliche Umplanung organisatorisch regelmäßig nicht mehr möglich war, weil die Räumlichkeiten für die Einrichtung der Wahllokale weitestgehend bereits festgelegt waren. Zwar war frühzeitig bekannt, dass Wahllokale in

möglichst großen Räumen eingerichtet werden sollten, die Verfügbarkeit ist indes begrenzt und mit dem pandemiebedingten Wegfall von z.B. Senioreneinrichtungen ist das Angebot noch zusätzlich reduziert worden. Bei kleineren Wahlräumen konnte damit ein Konflikt zwischen der Einhaltung der Mindestabstandsregeln und einer angemessenen Anzahl von Wahlkabinen entstehen. In Gebäuden mit der Einrichtung mehrerer Wahllokale bestand zusätzlich das Erfordernis, ein Leitsystem einzurichten, das Orientierung und Ordnung der Besucherströme gewährleistet. Eine zufriedenstellende Lösung beider Problemstellungen ist nicht in allen Fällen gelungen.

4. Großereignis Marathon am Wahltag

Das zeitgleiche Stattfinden eines Großereignisses am Tag einer Wahl ist bereits wegen der staatstragenden Bedeutung einer Parlamentswahl und dem Interesse an einer hohen Wahlbeteiligung grundsätzlich kritisch zu betrachten – unabhängig von konkret verifizierten Beeinträchtigungen der Erreichbarkeit der Wahllokale, der Organisation oder der Durchführung der Wahl. In diesem Sinne hat sich das Land Berlin gegenüber dem Bund dagegen ausgesprochen, dass die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag zeitgleich mit dem Marathon am 26. September 2021 durchgeführt wird.

Einem internationalen Sportevent, wie dem Berliner Marathon, mit knapp 25.000 Teilnehmenden, entsprechenden Besucherströmen und Medienberichterstattung wird jedenfalls die Eignung beizumessen sein, die Bedeutung des der Demokratie gewidmeten Wahltages abzuschwächen. Potenziell tangiert wird zudem die Möglichkeit der Wahlteilnahme. Ob im Einzelfall allein das Großereignis an sich oder trotz eingerichteter Überbrückungsmöglichkeiten der Marathonstrecke und Notfalltelefonnummern bestehende Hindernisse auf dem Weg zu betreffenden Wahllokalen zu einem Verzicht auf die Ausübung des Stimmrechts geführt haben, wird ausgenommen eines Wahleinspruchsverfahrens kaum eindeutig feststellbar sein. Jedenfalls aber ist die

wahlrechtliche Ausgestaltung darauf ausgerichtet, die Stimmabgabe und das Aufsuchen des Wahllokals nicht zu erschweren, sondern vielmehr zu erleichtern. Erreichbarkeitsrisiken müssen überdies auch für die Wahlorganisation vermieden werden, um im Bedarfsfall umgehend korrigierend eingreifen zu können; etwa bei falschen, fehlenden oder nicht ausreichenden Stimmzetteln. Darüber hinaus ist die Gewinnung von Wahlhelfenden durch eine paralleles Großereignis insoweit potenziell beeinträchtigt, als sich die Teilnehmenden und die Besuchsinteressierten sowie die Helferinnen und Helfer als bereits anderweitig gebunden ansehen und damit nicht für das Ehrenamt in einem Wahlvorstand melden dürften.

II. Organisation

Die Organisation von Wahlen als Grundakt demokratischer Legitimation ist eine gesamtstädtische Aufgabe, die für eine optimale Vorbereitung und Durchführung ein Zusammenwirken von Abgeordnetenhaus, Senat, Wahlorganen und der Bezirkswahlämter erfordert.

Die Bezirkswahlleitungen und -ämter sind für die örtliche Organisation zuständig. Für die Durchführung der örtlichen Aufgaben sind temporär vor allem personelle und räumliche Ressourcen zu generieren. Die Bezirkswahlleitungen übernehmen neben dem Hauptamt für die Zeit der Vorbereitung und der Durchführung eine zusätzliche Aufgabe mit hoher Verantwortung. Die Leitungsebene der Wahlämter erfordert Führungspotenzial und Verwaltungserfahrung, daneben sind für die Wahlzeit weitere Funktionen in den Wahlämtern zu besetzen, die nur zum Teil aus dem bezirklichen Personalkörper herausgelöst werden und die abgebenden Bereiche (z.B. Ämter für Bürgerdienste) belasten. Es fehlt an einem belastbaren Konzept für die Abdeckung der temporären personellen Bedarfe unter Einbeziehung des Wissenstransfers in den Bezirken.

Die Durchführung einer Wahl löst in den einzelnen Bezirken temporär nicht nur unerhebliche Raumbedarfe aus, die der Wahlorganisation zur Verfügung gestellt werden müssen. U.a. für die Briefwahlantragsbearbeitung mit steigenden Antragszahlen bedarf es geeigneter Räume für die Einrichtung von Packstraßen, die insbesondere bei verbundenen Wahlen gewährleisten, dass je nach Wahlkreis und Wahlberechtigung die richtigen Briefwahlunterlagen zusammengestellt werden. Spezielle Raumbedarfe bestehen für die Einrichtung der Ergebnisannahme in den Bezirken und auch für die Ergebnisermittlung der Briefwahl. Zusätzlich muss die Gewinnung von geeigneten, barrierefreien Wahlräumen von allen Verwaltungsbereichen durch Zurverfügungstellung und Mithilfe bei der Herrichtung des Wahlraumes am Wahltag unterstützt werden. Wenn Wahlvorstände die Wahlgebäude vor dem Wahltag nur von außen besichtigen können und am Wahltag außer einem Hinweis eines Hausmeisters auf den Stapel der Wahlmaterialien zum Selbstaufbau keine weitere Unterstützung erfahren, erweist sich dies aus Sicht der Kommission als unzureichend.

Am Wahltag werden die Wahlhandlung in den einzelnen Wahllokalen und die Ergebnisermittlung nach Beendigung der Wahlhandlung in den Wahlbezirken und den Briefwahlbezirken von dem Wahlvolk selbst durch die ehrenamtlichen Mitglieder der Wahlvorstände durchgeführt. Notwendig sind Gewissenhaftigkeit und Verlässlichkeit sowie standardisierte adressatengerechte Schulungen um Fehler, wie die Nichtausgabe von Erst- und/oder Zweitstimmzetteln für die Abgeordnetenhauswahl, die Schließung von Wahllokalen wegen fehlender Stimmzettel zu vermeiden. Rund 38.000 Ehrenamtliche wurden bei der Wahl am 26. September 2021 eingesetzt, rund 4,5 Prozent haben noch am Wahlwochenende ihre Teilnahme wieder abgesagt. Zwar wurden unterschiedliche Maßnahmen zur Gewinnung für dieses Ehrenamt ergriffen, es fehlt jedoch an einem ausgearbeiteten zielgerichteten und nachhaltigen Konzept unter Einbeziehung der personellen Ressourcen in den Behörden.

III. Logistik

Eine besondere Herausforderung der Wahlen und des Volksentscheids am 26. September 2021 in Berlin bestand in ihrer logistischen Planung und Vorbereitung. Schon unter Normalbedingungen ist die Logistik einer Bundestags- oder Abgeordnetenhauswahl in einer Metropole wie Berlin eine bedeutsame Herausforderung. Die Verbindung von gleich vier verschiedenen Wahlvorgängen unter Pandemiebedingungen und einem gleichzeitig stattfindenden Stadtmarathon, hat daraus eine Mammutaufgabe gemacht, deren Komplexität von den dafür Verantwortlichen Akteuren in Politik und Verwaltung nicht angemessen bewältigt wurde:

- Abgeordnetenhaus und Senat haben die verbundenen Wahlen in Berlin aus guten, auch für die Kommission nachvollziehbaren und zu befürwortenden Gründen politisch beschlossen und herbeigeführt, jedoch die Landeswahlleitung und die Bezirke mit den weit über normale Wahltag hinausgehenden Herausforderungen dann aber weitgehend allein gelassen. Eine proaktivere, frühzeitigere und den zusätzlichen Herausforderungen angemessenere Bereitstellung einer auskömmlichen Personal-, Ressourcen- und Finanzausstattung für die Wahlorgane und Bezirke wäre notwendig und entsprechend der politischen Verantwortung für die Entscheidung zur Durchführung von vier verbundenen Wahlen unter Pandemie- und Marathonbedingungen erforderlich gewesen.
- Die Landeswahlleitung hat zwar frühzeitig und proaktiv versucht, auf die zusätzlichen logistischen Herausforderungen der Mehrfachwahl unter Pandemiebedingungen zu reagieren, und dabei für zahlreiche Probleme auch innovative und gute Lösungen gefunden. Für die Bewältigung der logistischen Mammutaufgabe wäre aus Sicht der Kommission dennoch eine frühzeitige und während der gesamten Wahlvorbereitungsphase begleitende Unterstützung durch

professionelle Logistikspezialisten nicht nur hilfreich, sondern mit Blick auf die stark erhöhte Komplexität der Vorgänge sogar unumgänglich gewesen.

- Ähnliches gilt auch für die Bezirkswahlleitungen und Bezirkswahlämter, deren eigene Personal- und Sachressourcen für die Bewältigung der politisch gestellten Zusatzaufgaben einer Mehrfachwahl unter Pandemiebedingungen von vornherein nicht ausreichend waren. Die zusätzlichen Anforderungen waren mit den vorhandenen „Bordmitteln“ und den in zu vielen Fällen handlungsleitenden „Erfahrungswerten“ aus früheren Wahlen allein nicht zu bewältigen. Diese strukturellen Defizite konnten in den Bezirken selbst durch die häufig überdurchschnittliche Einsatzbereitschaft, Erfahrung und Improvisationskunst der handelnden Personen vor Ort nicht kompensiert werden.

Aus heutiger Sicht waren viele der Probleme des Wahltages durch gravierende Mängel und Versäumnisse in der logistischen Planung und Vorbereitung der Wahlen absehbar. Die aufgetretenen Probleme am Wahltag waren rückblickend die Folge vermeidbarer Fehler einer zu wenig vorausschauenden Planung und Vorbereitung der Berliner Wahlen. Das gilt insbesondere für die Stimmzettelproduktion und -verteilung (III.1.) sowie, in noch stärkerem Umfang, für die logistische Planung und Ausstattung der Wahllokale (III.2.).

1. Probleme der Stimmzettelproduktion und -verteilung

Die hohe Komplexität der verbundenen Wahlen zeigt sich beispielhaft in der hohen Zahl von mehrere hundert unterschiedlicher Stimmzettelvarianten, die für den 26. September 2021 vorbereitet, gedruckt und in die Bezirke und Wahllokale verteilt werden mussten.

Die Landeswahlleitung hatte den Druck der Stimmzettel auf zwei unterschiedliche Lose verteilt und den Zuschlag für beide Lose an eine Druckerei erteilt. Das hat die Kapazitäten

der aus früheren Wahlen als zuverlässig und leistungsstark bekannten Druckerei bis an den Rand der Überforderung ausgelastet. Erschwerend hinzu kam die Vielzahl zugelassener Wahlvorschläge zur Abgeordnetenhauswahl, die erst am 30. Juli 2021 final vorlagen und bereits für den Beginn der Briefwahlkampagne am 16. August 2021 in den Bezirken zum Einsatz gekommen sind.

Bereits kurz nach Auslieferung der ersten Stimmzettel von und durch die Druckerei in die Bezirke und dem Start der Briefwahlkampagne, zeigten sich sukzessive die drei folgenden aus dem Druck und der Verteilung der Stimmzettel resultierenden Probleme:

- Stimmzettelkartons waren falsch ausgeliefert worden, d.h. in den Bezirken sind vereinzelt Stimmzettelkartons angekommen, die für andere Wahlkreisverbände bestimmt waren;
- Stimmzettelkartons waren falsch beschriftet, d.h. die auf den Kartons angebrachten Beschriftungen standen nicht im Einklang mit den in den Kartons liegenden Stimmzetteln;
- Stimmzettelkartons waren vereinzelt nicht sortenrein, d.h. innerhalb eines Kartons befanden sich vereinzelt unterschiedliche Stimmzettel.

Darüber hinaus erfolgte die Auslieferung der Stimmzettel in die Bezirke z. T. erst sehr knapp vor Beginn der Briefwahlkampagne am 15. August 2021, in manchen Fällen erst wenige Stunden oder Minuten vorher. Das erhöhte zusätzlich den ohnehin schon hohen Zeitdruck in den Bezirken und erschwerte eine sorgfältige Aufarbeitung und Beseitigung der schnell offensichtlich werdenden Probleme.

Obwohl die Druckerei eine vollständige Durchsicht aller bis dahin ausgelieferten Stimmzettellieferungen vor Ort in den Bezirken angeboten hat, wurde das nur von einigen Bezirkswahlleitungen bzw. -wahlämtern in Anspruch genommen. Die Landeswahlleitung hat sich durch Aufklärung in den Bezirken und ein einschlägiges Hinweisblatt an die

Wahlvorstände zwar um Schadensbegrenzung bemüht. Zu einem konsequent koordinierten und am Ziel der vorherigen Beseitigung der bekannt gewordenen Stimmzettelpunkte orientierten gemeinsamen Vorgehen von Landeswahlleitung und Bezirkswahlleitungen bzw. -wahlämtern ist es aber nicht gekommen.

Insofern sieht die Kommission in der Nichtbehebung der von der Druckerei ausgehenden Stimmzettelpunkte ein schmerzhaftes Beispiel für das unzureichende Krisenmanagement. Letztlich wurden die Probleme zwar erkannt, ihre Lösung aber dezentral den Bezirkswahlleitungen bzw. -wahlämtern überlassen, denen dafür in vielen Fällen aber die Ressourcen und Kompetenzen fehlten. Eine gegenseitige Verpflichtung und Qualitätssicherung hat nicht ausreichend stattgefunden. Aus der Sicht der einzelnen Akteure hat sich jeder im Rahmen seiner Zuständigkeiten und Möglichkeiten bemüht, das Problem zu bearbeiten; für eine gemeinsame Lösung und Beseitigung des Problems war das aber nicht ausreichend.

Dennoch war der Beitrag der von der Druckerei ausgehenden Stimmzettelpunkte zum „Chaos“ am Wahltag nach Auffassung der Kommission etwas geringer oder zumindest nicht so dominant wie es in der öffentlichen Diskussion darüber zum Teil dargestellt wurde.

Gewichtiger für das „Wahlchaos“ in einigen Berliner Bezirken war dagegen die Problematik der notwendigen Nachlieferung von Stimmzetteln in Wahllokale, die in ihrer Erstausrüstung mit Stimmzetteln nicht den gesamten Tagesbedarf, sondern lediglich eine Grundausrüstung für die ersten Stunden des Wahltages mitbekommen hatten und deshalb im Laufe des Wahltages nachbeliefert werden mussten. Dabei kam es aufgrund von Planungsfehlern und Verkehrsbehinderungen – auch aber nicht ausschließlich aufgrund des Marathons – zu Problemen, so dass die Nachlieferungen stockten, in Wahllokalen die Stimmzettel ausgingen, Wahlvorstände sich von benachbarten Wahllokalen Stimmzettel ausleihen mussten und Wahlhandlungen sogar unterbrochen werden mussten, was dann

die ohnehin schon starke Schlangenbildung und Wartezeitproblematik vor vielen Wahllokalen weiter verschärft hat.

Hierin sieht die Kommission ein deutlich größeres und gleichzeitig vermeidbares Problem der Berliner Wahl am 26. September 2021, das auf einer Regelung in der Berliner Wahlordnung beruht (§ 42 LWO). Diese sieht vor, die Wahllokale nicht bereits vor Beginn des Wahltages mit allen erforderlichen Stimmzetteln auszustatten, sondern den Wahlvorständen die Stimmzettel am Vortag in den Wahlämtern auszuhändigen und mit nach Hause zu geben. Die Verbringung der Stimmzettel in die Wahllokale erfolgt dann erst am Wahltag und durch die Wahlvorstände selbst. Aufgrund der Menge an Stimmzetteln und des daraus resultierenden Gewichts der Stimmzettelpakete - rund 10 kg für 300 Wählende - wurden in einzelnen Bezirken dafür sogar Rollkoffer angeschafft, die dann, aufgrund von Gewichtsproblemen lediglich mit der ersten Teillieferung an Stimmzetteln befüllt, den Wahlvorständen am Tag vor der Wahl übergeben wurden, diese die Koffer mit nach Hause nahmen und am Wahltag dann ins Wahllokal transportiert haben. Die Rollkoffer dienten auch dazu, in der Wahlnacht nach Abschluss der Auszählung, die ausgezählten Stimmzettel zusammen mit weiteren Unterlagen, z.B. der Wahlniederschrift, wie bisher rechtlich vorgesehen, an das Bezirkswahlamt zurückzugeben.

Die Kommission hält diese Praxis der Stimmzettelauslieferung für unangemessen und empfiehlt eine Änderung der Landeswahlordnung, um den Wahlvorständen vor Beginn des Wahlaktes ein vollständig ausgestattetes Wahllokal zu übergeben. Dazu gehört nach Auffassung der Kommission auch die vollständige Ausstattung der Wahllokale mit Stimmzetteln vor Beginn des Wahlaktes, die auch in Berlin zu einem selbstverständlichen Standard werden muss.

2. Probleme der logistischen Planung und Ausstattung der Wahllokale

Eines der gravierendsten Probleme der Berliner Wahl am 26. September 2021 war die unzureichende Ausstattung vieler Wahllokale mit Wahlkabinen. In der Wahlvorbereitung hatte die Landeswahlleitung zwar eine Probestimmauszählung organisiert, um belastbare Richtwerte über die zeitliche Dauer des Auszählprozesses zu gewinnen. Nicht durchgeführt wurde jedoch eine Probewahl, um ebenso belastbare Richtwerte über die Dauer des Wahlvorgangs zu gewinnen, die unter den neuen Bedingungen einer verbundenen Wahl mit vier verschiedenen Wahlvorgängen und fünf verschiedenen und zum Teil sehr komplexen Wahlzetteln nur schwer abschätzbar war.

Stattdessen haben sich die Wahlleitungen für die Planung der Zahl der Wahllokale und Wahlkabinen auf pauschalisierte Erfahrungswerte verlassen, die der Komplexität des verbundenen Wahlvorgangs nicht gerecht werden konnten.

Aus der Probeauszählung wurde zunächst eine maximale Anzahl von 750 Wählenden je Wahllokal abgeleitet, um den komplexeren Auszählprozess in angemessener Zeit bewältigen zu können. Um diese Obergrenze einhalten zu können, richteten die Bezirkswahlämter 457 Urnenwahllokale mehr ein als bei der letzten Bundestagswahl 2017, die gemeinsam mit einer Volksentscheid durchgeführt wurde. Grundlage für diese Berechnung der zusätzlich erforderlichen Urnenwahllokale war die Annahme einer Wahlbeteiligung von etwa 85 Prozent, und dass etwa 50 Prozent der Wahlberechtigten im Wahllokal wählen. Tatsächlich lag die Wahlbeteiligung bei der Wahl zum Deutschen Bundestag dann berlinweit bei 75,2 Prozent und davon haben 39,7 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme in einem Wahllokal abgegeben.

Für die vier verbundenen Wahlen am 26. September 2021 standen damit insgesamt 2.256 Wahllokale zur Verfügung, nach 1.779 Wahllokalen für die zwei verbundenen Wahlen im Jahr 2017. Bei der Wahl 2017 lag das Maximum der Wählenden je Wahllokal bei 1.432

und der Durchschnitt über alle Wahllokale mit 708 Wählenden bei etwas weniger als der Hälfte des Maximalwertes. Da es bei den Wahlen 2017 zu keinen Staus gekommen war, ging die Landeswahlleitung nun davon aus, dass eine Halbierung der Obergrenze je Wahllokal ausreichen sollte, um das auch für die Wahlen am 26. September 2021 zu vermeiden. Die Halbierung der Obergrenze suggerierte eine Verdoppelung der Wahlkapazitäten, die für die Bewältigung der Zusatzherausforderung ausreichend zu sein schien.

Entscheidend für die Kapazität eines Wahllokals ist aber nicht allein die Zahl der Wählenden je Wahllokal, sondern ganz wesentlich auch die Zahl der Wählenden je Wahlkabine. Dafür gab es im Vorfeld der Wahlen aber nur sehr grobe Richtwerte: Regulär wären die Wahllokale 600 Minuten lang geöffnet, so dass bei einer angenommenen durchschnittlichen Verweildauer von 3 Minuten je Wahlkabine 200 Personen ihre Stimme hätten abgeben können. Anhand dieser groben Kalkulation konnten die Bezirke dann den Bedarf an Wahlkabinen ermitteln und dabei gleichzeitig auch noch das landesweit gültige Musterhygienekonzept berücksichtigen, das in der Fassung vom 21. August 2021 den idealtypischen Aufbau eines Wahllokals mit zwei (sic!) Wahlkabinen vorsah. Der Fokus der Verantwortlichen lag vorrangig auf der Vermeidung von Ansteckungen aufgrund der Pandemie.

Viele Bezirkswahlleitungen bzw. -wahlämter haben in ihren individuellen Planungen für die Ausstattung ihrer Wahllokale lediglich zwei Wahlkabinen vorgesehen. Zu diesem Vorgehen beigetragen haben sicherlich auch die vorhandenen eingeschränkten räumlichen Möglichkeiten, die eine pandemiegerechte Ausstattung mit mehr als zwei Wahlkabinen vielfach gar nicht zugelassen hätten. Gewichtiger aber war die offenbar in mehreren Bezirken vorherrschende Einschätzung, dass eine Ausstattung mit zwei Wahlkabinen zur Bewältigung von durchschnittlich knapp 400 und maximal 750 Wählenden ausreichend wäre. Wenn je Wahlkabine 200 und bei zwei Wahlkabinen 400 Wählende „staufrei“ wählen

können, so die Annahme, dann würde das für ein durchschnittliches Wahllokal ausreichen und nur in Ausnahmefällen eine dritte Wahlkabine erforderlich sein. Eine Rückkoppelung, Abstimmung oder gegenseitige Qualitätskontrolle der für die Kapazitäten am Wahltag entscheidenden Ausstattung der Wahllokale mit Wahlkabinen fand zwischen Landeswahlleitung und Bezirkswahlleitungen bzw. -wahlämtern nach Kenntnis der Kommission nicht oder zumindest nicht in ausreichendem Maße statt.

Wie wenig belastbar die den Planungen in den Bezirken zugrundeliegenden Überlegungen waren, zeigen die Ergebnisse von Simulationsrechnungen, mit denen die Kommission versucht hat, die Personenströme und Durchlaufzeiten in einem idealtypischen Berliner Wahllokal am 26. September 2021 nachzubilden.

Dabei zeigte sich, dass es schon bei:

- durchschnittlich gut 400 Wählenden je Wahllokal mit zwei Wahlkabinen,
- einer durchschnittlichen Wahldauer, je Wählendem von knapp 3 Minuten, sowie
- einer vergleichsweise gleichmäßigen Verteilung der Wählendenströme über die Wahlzeit

im Verlauf des Wahltages über mehrere Stunden hinweg zu Schlangenbildung und Wartezeiten von bis zu 1 ½ Stunden und zu einer Schließung der Wahlhandlung um 18:20 Uhr kommen konnte.

Bei 600 Wählenden wäre unter ähnlichen Annahmen die Wartezeit bereits auf bis zu 2 Stunden angestiegen und hätte in der Hälfte der Gesamtwahlzeit über den Wahltag für eintreffende Wählende bei mehr als 1 Stunde gelegen; bei einer Schließung der Wahlhandlung um 18:30 Uhr. Die Zumutbarkeitsgrenze für die Wartezeit eines Wählenden vor dem Wahllokal sieht der Bundeswahlleiter demgegenüber bei maximal 30 Minuten. Zu dieser Fragestellung gibt es freilich noch keine verbindliche verfassungsgerichtliche Entscheidung.

Von den insgesamt 2.256 Berliner Wahllokalen haben in 1.470 (= 65 Prozent) Wahllokalen am Wahltag mehr als 400 Wählende ihre Stimme abgegeben, und mit Ausnahme eines Bezirkes waren in allen Bezirken die Wahllokale bei Öffnung im Durchschnitt mit weniger als drei Wahlkabinen ausgestattet. Darüber hinaus zeigen die Simulationsergebnisse den enormen Kapazitätseffekt einer dritten Wahlkabine, durch die, wo sie von Beginn an als Standardausstattung in einem Wahllokal vorhanden war, die maximalen Wartezeiten auf weniger als 30 Minuten hätten reduziert werden können.

Das alles zeigt aus Sicht der Kommission: Die Probleme unzumutbarer Schlangen und Wartezeiten vor den Berliner Wahllokalen waren keine Einzelfälle und können auch nicht begrenzt werden auf die gut 11 Prozent aller Berliner Wahllokale, in denen die Wahlhandlung erst nach 18:30 Uhr beendet werden konnte. Die Simulationsergebnisse deuten wir vielmehr als einen starken Hinweis darauf, dass es auch in vielen Wahllokalen mit pünktlicher Schließzeit um 18:00 Uhr im Tagesverlauf über mehrere Stunden hinweg zu hohen Wartezeiten gekommen ist. Wie viele der insgesamt 2.256 Wahllokale davon in welchem Umfang betroffen waren, konnte die Kommission nicht ermitteln. Dazu bedürfte es einer professionellen Auswertung der vorliegenden Daten aller 2.256 Wahllokale im Rahmen einer intelligenten Personenstromanalyse. Eine solche Simulationsanalyse wäre möglich, wurde bislang aber nicht vorgenommen und lag auch nicht im Auftrag der Kommission. Sie wäre aber machbar und aus Sicht der Kommission auch sinnvoll, um ein möglichst vollständiges Bild der Lage am Wahltag zu bekommen.

Solche Simulationsrechnungen können die Realität zwar niemals vollständig abbilden, lassen aber qualifizierende Tendenzaussagen ebenso zu wie realitätsnahe Einschätzungen und Quantifizierungen zum Wählerdurchlauf, zur Schlangenbildung vor den Wahllokalen und zu den sich daraus über den Tagesverlauf hinweg ergebenden Wartezeiten der Wählenden. Zur realitätsnahen Beurteilung der Vorgänge in und vor den Berliner

Wahllokalen am Wahltag des 26. September 2021 wäre das ein hilfreicher Schritt. Für die Zwecke dieses Kommissionsberichtes bleibt jedoch schon auf der derzeit vorliegenden Informationsgrundlage festzuhalten: Eine professionelle Unterstützung und Begleitung der logistischen Planung und Ausstattung der Wahlen im Allgemeinen und der Wahllokale im Besonderen hätte logistische Planungsfehler vermeiden und einen ordnungsgemäßen Ablauf in allen Wahllokalen sicherstellen können.

C. Handlungsempfehlungen der Expertenkommission Wahlen in Berlin

Das periodische Wahlgeschäft (dies gilt analog für Volksentscheide) mit längeren Pausenphasen ist in besonderer Weise auf funktionierende, eindeutige und für alle Beteiligten abrufbare Strukturen angewiesen. Anderenfalls müssen die handelnden Personen im Wahlprozess gegen unnötige Widerstände ankämpfen. Dies haben sie zwar in der Vergangenheit mit bemerkenswertem Engagement und vielfach guten Ergebnissen getan, es droht aber sie von den eigentlichen Herausforderungen abzulenken und verursacht zusätzlichen Ressourcenverbrauch und Fehlerquellen. Aus diesem Grund ist die Kommission der Auffassung, dass strukturelle Probleme mitursächlich für die bei den Wahlen mit verbundenem Volksentscheid im September 2021 aufgetretenen Defiziten sind und aus diesem Grunde eine Klärung der Strukturen erforderlich ist.

Die Berliner Landeswahlordnung (LWO) enthält im Vergleich, gerade zur Bundeswahlordnung (BWO), bereits recht ausführliche Regelungen zu den Organisationsstrukturen der Wahlen. Dennoch sollten weitere Regelungen zur Klarstellung eingefügt werden. Anders als im Flächenstaat, wo die Organisation der Wahlen naturgemäß einen Gemeindecharakter hat, müssen die Aufgaben in einem Stadtstaat, zumal unter dem komplexen Berliner Verfassungsrahmen, zwischen der zentralen und der dezentralen Ebene klar verteilt werden, und dies wohl am besten durch eine gesetzliche Regelung.

1. Nach Auffassung der Kommission sollten die Aufgaben/Rollenbeschreibungen der einzelnen Akteure der Wahl geklärt und Verantwortungen eindeutiger zugeschrieben werden.

1. Aufgaben/Verantwortung des/der Landeswahlleiters/-in:

Die Aufgabe der Landeswahlleitung besteht in der (Gesamt-)Verantwortung für die Organisation der Wahl und die Ergebnisfeststellung, § 6 LWO. Hiervon abzugrenzen sind die administrativen Aufgaben, die die Geschäftsstelle ausführt. In der Praxis ist eine klare Trennung und Zuweisung der beiden Aufgabenarten allerdings nur schwer zu vollziehen, da die meisten administrativen Aufgaben auch einen potentiell wahlbeeinflussenden Charakter haben. Die Aufgabe der Landeswahlleitung muss daher in einer die Wahlorganisation und die Wahlergebnisfeststellung stadtweit überblickenden, sich in einer Arbeitsteilung mit der administrativen Ebene befindlichen und ad hoc Aufgaben von besonderer Relevanz an sich ziehenden Funktion gesehen werden, wobei ihr ein Letztentscheidungsrecht zukommt, vgl. unten § 2 Abs. 3 LWO neu.

Hauptaufgabe der Landeswahlleiterin oder des Landeswahlleiters ist die eines Kommunikators und übergreifenden „Managers“. Hierzu braucht es eine starke Persönlichkeit mit Durchsetzungsstärke auch gegenüber höheren Ebenen, was bei der Auswahl vor Bestellung mitberücksichtigt werden sollte. Eine juristische Ausbildung und richterliche Erfahrung können hilfreich sein, sind aber nicht zwingend.

Daneben bedarf es einer institutionell unabhängigen Stellung des Landeswahlleiters bzw. der Landeswahlleiterin. Die Aufgabe ist zwar ein Neben- bzw. Ehrenamt, aber während des Wahlgeschäftes eine Vollzeittätigkeit. Daher muss sichergestellt sein, dass die Landeswahlleiterin bzw. der Landeswahlleiter während der Wahlvorbereitungen von den regulären Aufgaben freigestellt wird, sofern er/sie dem Landesdienst angehört.

Zur Stärkung der Rolle der Landeswahlleiterin bzw. des Landeswahlleiters sollte in der Landeswahlordnung ergänzt werden, dass die Bestellung auf unbestimmte Zeit erfolgt und eine Abberufung nur aus wichtigem Grund erfolgen darf, vgl. § 3 Abs. 2 S. 2 LWO neu.

Nach § 6 LWO trägt die Landeswahlleitung die Gesamtverantwortung. Die Vorschrift gibt ihr allerdings keine ausdrückliche Durchsetzungsbefugnis, die sie für die notwendigen Kompetenzen als Grundlage ihrer Verantwortung benötigt. Es sollte daher eindeutiger geregelt werden, dass die Berliner Wahldurchführung eine gesamtstädtische Aufgabe ist, nicht der Bezirksämter, weshalb die Landeswahlleitung eine gesamtstädtische Steuerung ausüben soll, vgl. § 6 Abs. 2 LWO neu.

Dazu dient der Zugang zur Leitung der Senatsinnenverwaltung (Innensenatorin/Innensenator/Staatssekretärin/Staatssekretär) zwecks Ausübung der Anweisungsbefugnis gegenüber sonstigen Beteiligten (insbesondere die Rechtsaufsicht gegenüber den Bezirksämtern), vgl. § 6 Abs. 4 LWO neu. Zudem sollte das Abgeordnetenhaus dem gesamtstaatlichen Gewicht entsprechend der Landeswahlleitung ein Vorspracherecht zur Präsidentin oder zum Präsidenten einrichten.

Die Funktionen der Landeswahlleitung und der Leitung der Geschäftsstelle/des Landeswahlamtes sind grundsätzlich zu unterscheiden. Derzeit besteht Unklarheit darüber, inwiefern die Geschäftsstelle der Leitung der Landeswahlleiterin bzw. des Landeswahlleiters untersteht. Die Kommission empfiehlt daher der Landeswahlleitung ausdrücklich ein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsstelle/dem Landeswahlamt einzuräumen, vgl. § 2 Abs. 3 S. 1 LWO neu.

2. Aufgabe Geschäftsstelle/Landeswahlamt:

Nach Auffassung der Kommission hat bzw. braucht die Geschäftsstelle die Funktion eines „Landeswahlamtes“.

Das Landeswahlamt sollte insbesondere in Wahlzeiten auch vor dem Hintergrund der zukünftig erweiterten Aufgaben personell gestärkt werden. Aus dem Wahlrecht folgt ein Gebot, sie mit dem Notwendigen auszustatten. Zur Mindestausstattung der Geschäftsstelle gehört auch ein Jurist. Ferner werden Datenfachleute benötigt. Zur Erfüllung und Professionalisierung der Aufgabe Öffentlichkeitsarbeit sollte das Amt über Spezialisten im Bereich IT und Öffentlichkeitsarbeit verfügen.

Ein Aufsichtsrecht gegenüber den Bezirkswahlämtern könnte einem Landeswahlamt aufgrund der Vorgaben der Berliner Landesverfassung nicht zustehen. Aus der gesamtstädtischen Verantwortung (Art. 67 Abs. 1 Verfassung von Berlin (VvB): „Aufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung“), die das Landeswahlamt wahrnimmt, lässt sich aber eine Auskunftspflicht der Bezirkswahlämter gegenüber dem Landeswahlamt ableiten. Die Auskunftspflicht sollte ausdrücklich in der Landeswahlordnung geregelt und in Zielvereinbarungen (vgl. § 6a Allgemeines Zuständigkeitsgesetz (AZG)) zwischen Landeswahlamt und Bezirkswahlämtern präzisiert werden, vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 LWO neu.

Diese Vereinbarungen als Grundlage der gesamtstädtischen Steuerung sollten ausdrücklich in der Landeswahlordnung vorgesehen werden, vgl. § 2 Abs. 2 LWO neu.

3. Aufgaben/Verantwortung Senatsinnenverwaltung:

Die Senatsinnenverwaltung hat in früheren Fällen bis zu drei Rollen vereinigt: 1. die Ansiedlung der Geschäftsstelle der Landeswahlleitung 2. die Personalunion

Landeswahlleitung/Abteilungs- bzw. Referatsleitung Abteilung I der Senatsinnenverwaltung und 3. die Rechtsaufsicht gegenüber den Bezirksamtern in Wahlsachen (Bezirkswahlämtern).

(1) Zur Rolle der Geschäftsstelle/des Landeswahlamtes s.o. b.

(2) Zur Personalunion der Landeswahlleiterin/des Landeswahlleiters - Funktion bei der Senatsinnenverwaltung s.u. 2.

(3) Zur Rolle der Rechtsaufsicht: Neben der Rechtsaufsicht steht im Falle des § 13a AZG der Senatsinnenverwaltung gegenüber den Bezirkswahlämtern ein Weisungsrecht zu. Die Bestimmung des genauen Umfangs der Rechtsaufsicht ist problematisch und auch in der Praxis im Einzelfall eine herausfordernde Fragestellung. So können bereits Vorplanungen infrastruktureller Art für die Abhaltung der Wahl unter die Befugnis zum Einschreiten mittels der Rechtsaufsicht fallen. Der Begriff der Rechtsaufsicht bezieht sich auf das Ob und das Wie des Vollzugs der Gesetze und erstreckt sich auf die Prüfung, dass alles getan wird, was zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen erforderlich ist. Sie bezieht sich im vorliegenden Kontext insbesondere auf die Einhaltung der Wahlgrundsätze in Art. 37 GG, § 7 Landeswahlgesetz (LWahlG), § 1 Abs. 1 BWahlG sowie der Vorschriften zur Abhaltung der Wahl nach § 46 ff. BWO, §§ 41 ff. LWahlO.

In dem Kontext ist auch auf die ungenaue Formulierung des § 1 Abs. 1 LWO hinzuweisen: „Die Wahlen in Berlin stehen unter Aufsicht der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung, in den Wahlkreisverbänden auch unter Aufsicht der Bezirksamter.“ Der Begriff der „Aufsicht“ ist recht unbestimmt gehalten. Er beinhaltet wohl in Bezug auf die Senatsverwaltung im 1. Halbsatz die Rechtsaufsicht über die Bezirksamter, die Fachaufsicht über ein künftiges Landeswahlamt (vgl. § 8 Abs. 2 AZG) und - eine auf das Äußerste beschränkte - Aufsicht über die Landeswahlleitung in dem Sinne, ob das Organ seine Aufgabe überhaupt und pflichtgemäß, d.h. im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften wahrnimmt. Die durch die Kommission vorgeschlagenen Ergänzungen präzisieren in den

folgenden Paragraphen den Inhalt des § 1 Abs. 1 LWO. Da § 1 Abs. 1 LWO, wie dargestellt, eine Vielzahl unterschiedlicher Aufsichtsformen anspricht, sollte auch er selbst präzisiert werden.

4. Aufgaben/Verantwortung des/der Bezirkswahlleiter/-in:

Die Bezirkswahlleitungen verfügen über ein Weisungsrecht über die Wahlämter nach § 7 Abs. 2 LWO. Dieses Weisungsrecht der Bezirkswahlleitungen gegenüber den Bezirkswahlämtern ist unverzichtbar für die Ausübung ihrer Funktion. Entscheidend ist eine klare Abgrenzung zur Gesamtverantwortung der Landeswahlleitung, für deren Wahrnehmung sie die notwendigen Instrumente erhält und zur Rechtsaufsicht der Senatsinnenverwaltung.

In der Praxis werden alle Entscheidungen der Bezirkswahlleitungen auf Bezirksebene in Kooperation mit dem Bezirkswahlamt getroffen, dabei liegt das Know-how im Schwerpunkt bei den Bezirkswahlämtern.

5. Aufgaben/Verantwortung der Bezirkswahlämter:

Die Bezirksämter haben die Infrastruktur für die Abhaltung der Wahl bereitzustellen, vgl. unten 3. Im Einzelnen sollte genau definiert werden, was Aufgabe der Bezirkswahlämter ist.

Eine detaillierte Bestimmung der Aufgaben der Bezirkswahlämter ist indes nicht Aufgabe der Expertenkommission, sondern sollte in den zu schließenden Vereinbarungen zwischen Landeswahlamt und Bezirkswahlämtern im Einzelnen geschehen, vgl. § 2 Abs. 2 LWO neu.

II. *Nach Auffassung der Kommission sollte die organisatorische Ansiedlung des Landeswahlamtes/der Landeswahlleitung überdacht werden.*

Eine klare Rollentrennung auf der Landesebene sollte zwischen der Landeswahlleiterin bzw. dem Landeswahlleiter als Wahlorgan, dem Landeswahlamt als Wahlbehörde und der Funktion der Rechtsaufsicht vorgenommen werden. Zuzugeben ist, dass für die Ansiedlung der Funktion der Landeswahlleitung und der Geschäftsstelle bei der Abteilung I der Senatsinnenverwaltung Effizienzgesichtspunkte sprechen, die aber auch anderweitig erreicht werden könnten (siehe nächster Absatz). Eine Konstruktion, dass die Abteilungsleitung der Senatsinnenverwaltung hinsichtlich ihres regulären Aufgabenbereichs Vorgesetzte der gleichzeitig nebenamtlich bzw. ehrenamtlich mit der Aufgabe der Landeswahlleitung betrauten Person ist, steht dabei in gewissem Widerspruch zur Unabhängigkeit der Landeswahlleitung.

In anderen Bundesländern sind die Landeswahlleitung und das Landeswahlamt in der Regel beim Amt für Statistik (z.B. Bund, Bayern, Bremen) oder bei einer Abteilungsleitung im Innenministerium (z.B. Hessen, Schleswig-Holstein) angesiedelt. Wichtig ist der Kommission eine Stärkung der Geschäftsstelle/des Landeswahlamtes mit einer sinnvollen organisatorischen Anbindung, damit auch außerhalb des periodischen Wahlgeschäfts eine angemessene Beschäftigung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichergestellt werden kann. Ferner ist der Unabhängigkeit der Landeswahlleitung Rechnung zu tragen. Die Eingliederung in die Senatsinnenverwaltung ist problematisch aufgrund der notwendigen Unabhängigkeit des Wahlgeschäfts und der gleichzeitigen Aufsichtsfunktion. Eine Ansiedlung als oberste Aufgabe bei der Senatskanzlei wäre wohl problematisch für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Landeswahlleiterin bzw. des Landeswahlleiters sowie wegen der Zuständigkeit der Rechtsaufsicht bei der Senatsinnenverwaltung. Eine inhaltliche Verbindung besteht mit den Aufgaben eines Landesamtes für Statistik, das die Ergebnisse aus den Wahlbezirken zusammenführt. Eine

Rückführung der Funktion in das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg dürfte aber wegen der Zwei-Länder-Anstalt nicht in Betracht kommen. Eine inhaltliche Nähe besteht ferner zu den Aufgaben des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (Meldewesen). Letztlich dürfte wohl eine Ansiedlung im Geschäftsbereich der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung angezeigt sein; vgl. § 2 Abs. 1 LWO neu.

III. Die Kommission rät dringend zu einem höheren Grad an Standardisierung.

1. Handlungsleitfäden, Prozessbeschreibungen und Checklisten

Die Prozesse zur Vorbereitung/Durchführung der Wahlen müssen als gesamtstädtische Aufgabe nach gesamtstädtischen Kriterien standardisiert werden und als solche in die Prozessbibliothek des Landes eingestellt werden. Voraussetzung hierfür sind einheitliche Standards in der Form von Handlungsleitfäden/Prozessbeschreibungen/Checklisten, um in den zentralen Fragen landesweit ein einheitliches Handeln sicherzustellen. Die einzelnen Bezirke haben für sich bereits Standards für die verschiedenen Wahlen erarbeitet. Einheitliche Standards sind für jede Wahlart, für die Bezirke und für die Landesebene zu erstellen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Wahlarten sind dabei nicht unerheblich.

Nach Kenntnis der Kommission existieren bereits heute insbesondere: „Prozessfortschreibungen im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen“ und „Hinweise für Wahlvorstände“. Darüber hinaus sollten Handlungsleitfäden zunächst bereichsspezifisch aufgestellt werden, z.B. zur Thematik Wahlhelfende, die idealer Weise dann ein Gesamtbild ergeben. Hierbei gilt es zu beachten, die jeweiligen Bezirksspezifika in den Standardisierungsprozess einzubringen.

Die Standards sind nach jeder Wahl bzw. für jede Wahl weiterzuentwickeln, da sich vor jeder Wahl Anforderungen ändern.

Die Handlungsleitfäden sollten aus Sicht der Kommission gemeinsam, als gemeinsame Verabredung von Landeswahlleitung, Landeswahlamt, Bezirkswahlleitungen und Bezirkswahlämtern erstellt werden, vgl. § 6 Abs. 2 LWO neu.

Wie bereits in mehreren Verwaltungsbereichen sollte dies im Prinzip ohne dahinterstehende Weisungsbefugnis funktionieren. Alle Beteiligten werden ihr Interesse an einer Vereinbarung erkennen, da man sich anderenfalls vor der Öffentlichkeit und dem Abgeordnetenhaus verantworten müsste. Sollten sich einzelne Bezirke der Teilnahme an einer Vereinbarung verweigern oder von Inhalten der Vereinbarung abweichen und damit die Ausübung des Wahlrechts des Bürgers gefährden, könnte sich die Landeswahlleitung zur Durchsetzung an die Rechtsaufsichtsbehörde wenden, wie dies in anderen Fällen in der Vergangenheit geschehen ist.

2. Ausstattung und Ausstattungsstandards

Festgelegt werden sollten auch Ausstattungsstandards. In allen Bezirksämtern müssen ausreichend Personal und ausreichende und geeignete Arbeitsplätze für die Aufgabe des Bezirkswahlamtes zur Verfügung stehen. Der Kommission ist dabei bewusst, dass das Vorhalten derartiger nur saisonal erforderlicher zusätzlicher Arbeitsplätze eine besondere Herausforderung darstellt. Die Bezirkswahlämter leiden weiterhin unter der Doppelbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Wahlamtes mit dem Tagesgeschäft. Zur Verstärkung könnte ggf. auf den Pool der Nachwuchskräfte des Landes Berlin zurückgegriffen werden sowie im Übrigen der temporäre Einsatz von Anwärtnerinnen und Anwärtern des mittleren Dienstes und von Verwaltungsfachangestellten in Ausbildung geprüft werden.

Auch die Ausstattung der Wahllokale soll nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Bei der Planung und Umsetzung sollte – jedenfalls bei verbundenen Wahlen – eine professionelle Unterstützung hinzugezogen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Stimmzettelausstattung. Die Stimmzettel sollten ebenso wie die Wahlurnen und Wahlkabinen unmittelbar in die Wahllokale transportiert und dadurch die Wahlvorstände entlastet und eine ausreichende Anzahl von Stimmzetteln für den Wahltag gewährleistet werden. Die Vorschrift in § 42 LWO sollte entsprechend geändert werden.

3. Wahlvorstände

Insbesondere aber auch die Personalgewinnung für die Wahlvorstände und die weitere Assistenz sollte standardisiert werden. Dabei ist festzulegen, welche Vorstandsfunktion welche Kriterien erfüllen muss, welche Zielgruppen angesprochen werden sollen. Um eine hinreichende Staatsferne und die grundsätzliche Idee, dass die Bürger sich IHRE Wahl selber organisieren und dies keine Dienstleistung ist, zu bewahren, ist zu gewährleisten, dass dabei nicht nur der öffentliche Dienst, sondern insbesondere auch politische Parteien, Kammern, Gewerkschaften, Verbände und Gruppen, die Erfahrung mit Wahldurchführungen haben sollten, in den Blick zu nehmen sind. Aber auch die professionelle Gewinnung junger Bürgerinnen und Bürger als Wahlhelfende (z.B. in Kooperation mit Haus Rissen, Erstwählerprojekte o.ä.), oder die Einbeziehung von Nichtwahlberechtigten (z.B. Personen ab 16 Jahren oder hier ansässigen nichtdeutschen Mitbürgerinnen und Mitbürgern) mit entsprechender Vorbildung für Unterstützungstätigkeiten (z.B. Ansprechperson am Wahltag; Mitarbeit in Unterstützungssystemen usw.) sollte dabei in Betracht gezogen werden. Zu einem derartigen stadtweiten Konzept gehört selbstverständlich – wie vor der Wahl 2021 geschehen – auch, sich an potentielle Wahlhelfende mit persönlichem Anschreiben zu wenden (z.B. an Wahlhelfende der letzten Wahl, Erstwählende, Neujahrsanschreiben etc.), auch zur Bindung von Interessierten Social Media zu nutzen und die Werbung zu

systematisieren und zu verstärken, beispielsweise in der U-Bahn (Berliner Fenster), Abendschau, Radio und über Flyer/Postkarten mit QR-Code.

Ferner wollen potenzielle, gute Bewerberinnen und Bewerber eine klare Festlegung kennen, was konkret mit welchem zeitlichen Aufwand von ihnen erwartet wird. Es müssen deshalb aussagekräftige Aufgabenbeschreibungen für die einzelnen Funktionen (Wahlvorstehende, Schriftführende, Stellvertretende etc.) festgelegt werden.

4. Schulungen, Qualifizierung Wahlhelfende

Die Wahlvorstände sind trotz der gegebenen Rücksprachemöglichkeiten mit den Bezirkswahlämtern am Wahltag größtenteils auf sich allein gestellt. Die Kommission sieht daher in der Schulungsqualität der Wahlvorstände einen Schlüssel zur Minimierung möglicher Wahlfehler durch Verschaffung größtmöglicher Handlungssicherheit. Hierzu sollte ein berlinweites Schulungskonzept einen stadtweiten hohen Qualifizierungsstandard gewährleisten. Dabei bietet sich die Zusammenarbeit lokaler Initiativen z.B. mit dem Haus Rissen bzw. ähnlichen Projekten ebenso an wie die Zusammenarbeit mit der Landeszentrale für politische Bildung und der Verwaltungsakademie Berlin (VAK). Um die hohe Bedeutung der Qualifizierungsprojekte herauszustreichen, sollten diese unter der Schirmherrschaft des Präsidenten/der Präsidentin des Abgeordnetenhauses stehen und durch die Aushändigung eines berlineinheitlichen Teilnahmezertifikats (unabhängig vom Teilnahmeort) durch die Landeswahlleitung und mit der Unterschrift des Präsidenten/der Präsidentin des Abgeordnetenhauses versehen bekundet werden.

Die berlinweit einheitlichen, optimaler Weise multimodularen Schulungsmaterialien sollten im Baukastensystem, getrennt nach einzelnen Themen (beispielsweise die Wahlhandlung, die Auszählung, die Prüfung der Wahlbriefe) erstellt werden. Der Qualifizierungserfolg durch die Schulungen hängt dabei auch von der Breite des Angebotes ab, das neben

Präsenzs Schulungen unter Einsatz von erfahrenen Wahlhelfenden beispielsweise auch Onlinesprechstunden oder ein Prüfungsangebot („Führerschein für Wahlhelfende“) vorsehen sollte. Auch könnten etwa durch Schaffung eines Wissenspools (Wahl-Wiki mit Stichwortsuchfunktion) weitere Erkenntnisquellen bereitgestellt werden. Um allen Wahlhelfenden unabhängig von ihrer Vorbildung eine solide Wissensgrundlage zu verschaffen, sollte das Schulungskonzept allerdings eine Ersts Schulung in Präsenz mit veranschaulichendem Praxisteil vorsehen, zentral durchgeführt etwa durch die VAK oder inhouse in Bezirksämtern.

Bei der zentralen Bedeutung einer ausreichenden Qualifizierung der Wahlhelfenden für die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen rät die Kommission dringend, zu prüfen, ob für Neulinge zumindest diese Ersts Schulung verpflichtend sein kann. Jedenfalls erscheint es der Kommission geboten, zur Unterstreich ung dieser Bedeutung eine § 6 Abs. 5 BWO entsprechende Regelung in die Landeswahlordnung zu übernehmen, vgl. § 7 Abs. 3 LWO neu.

Eine große Herausforderung stellt bei allen Wahlen, so auch bei der Wahl am 26. September 2021, die Absage von Wahlhelfenden noch kurz vor dem Wahltag dar, die bei allen Schulungsbemühungen großes Improvisationstalent von den kurzfristig nachrückenden Vorstandsmitgliedern abverlangt. Durch die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten lässt sich dieses Phänomen nicht nachhaltig in den Griff bekommen. Ein Ansatz für eine stärkere soziale Bindung an den Wahlvorstand könnte ein frühzeitiges Kennenlernen der weiteren Vorstandsmitglieder und/oder eine gemeinsame Teilnahme aller Mitglieder eines Vorstandes an der (verpflichtenden) Ersts Schulung sein.

5. Planung und Ausstattung von Wahllokalen

Die Planung und auskömmliche Ausstattung aller Wahllokale in Berlin stellt nicht nur bei derart komplexen Wahlen wie denen am 26. September 2021 eine große logistische Herausforderung dar. Die Festlegung stadtweit geltender Standards zu Wahlraumgröße und Mindestausstattung wird nicht nur die Landeswahlleitung dazu in die Lage versetzen, durch Abfrage zur Einhaltung der Standards in den Bezirken ihrer gesamtstädtischen Verantwortung gerecht zu werden, sondern auch die Wahlbezirke dabei unterstützen, die hinreichende Finanzierung einer dem Standard entsprechenden Infrastruktur zu erhalten.

Die Kommission schlägt vor, dass die Landeswahlleitung gemeinsam mit den zuständigen Organisationseinheiten der Bezirke und dem Berliner Immobilienmanagement (BIM) unabhängig vom jeweiligen Wahltermin eine Liste der Einrichtungen erstellt, die für ein Wahllokal in der erforderlichen Größe und Barrierefreiheit geeignet sind. Sollten nicht genügend geeignete Räumlichkeiten ermittelt werden können, muss auch eine Anmietung geeigneter Räumlichkeiten in Betracht gezogen werden.

Die Vorgaben zur Wahllokalausstattung müssen insbesondere dafür Sorge tragen, dass das Risiko von Schlangenbildungen und unzumutbaren Wartezeiten nicht bereits allein durch die Anzahl der voraussichtlich Wählenden gegeben ist, beispielsweise durch die Einplanung einer genügenden Anzahl von – in der Regel zumindest 3 – Wahlkabinen. Bei der Einrichtung von mehreren Wahllokalen in einem Gebäude sind zur Vermeidung zusätzlicher Wartezeiten zudem Planungen für das Schlangenmanagement vor den einzelnen Wahlräumen vorzunehmen.

Jedes Wahllokal sollte vor Beginn der Wahlhandlung darüber hinaus vollständig ausgestattet werden, um nicht von äußeren Ereignissen abhängig zu sein. Dies gilt auch für die Ausstattung mit der erforderlichen Anzahl von Stimmzetteln für den gesamten Wahltag,

vgl. oben B. III. 1. Die rechtzeitige und vollständige Anlieferung gilt es für alle Wahllokale sicherzustellen; ggf. ist dies mit logistischer Expertise vorzuplanen. Um am Wahltag ohne Probleme starten zu können, wird weiterhin vorgeschlagen, dass – wo überall möglich – das jeweilige Wahllokal bereits am Vortag vom Wahlvorstehenden und der Stellvertretung eingerichtet wird. Um dies sicherzustellen und zu würdigen, ist hierfür eine zusätzliche finanzielle Honorierung vorzusehen.

IV. Nach Auffassung der Kommission sollten die Vorgaben der Abgeordnetenhaus-/BVV-Wahlen an die Bundestagswahl angepasst werden.

Die unterschiedlichen Anforderungen, die für die Durchführung der Bundestagswahl und der Abgeordnetenhaus-/BVV-Wahlen bestehen, begründen eine hohe Fehleranfälligkeit. Sie sollten daher möglichst aneinander angeglichen werden, wobei eine Angleichung nur in Richtung Bundesvorgaben erfolgen kann. Dadurch könnten auch Randprobleme wie z.B. unterschiedliche Sperrfristen für die Veröffentlichung der Ergebnisse von Wahlbefragungen am Wahltag beseitigt werden.

V. Die Kommission rät zur Einrichtung einer Qualitätskontrolle.

Die Durchführung einer Wahl ist geprägt durch zahlreiche Informations- und Organisationsebenen. Dabei ist sicherzustellen, dass sämtliche Informationen auch alle Adressaten erreichen und alle Akteure der Wahl ihre Aufgaben derart erledigen, dass stadtweit die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl sichergestellt werden kann.

Hierzu braucht es eine klare Festlegung, wer die Verantwortung hierfür trägt und wer für die Qualitätskontrolle zuständig ist. Ihm/ihr sind dann auch die Mittel zur Durchsetzung zu geben. Die Rolle sieht die Kommission bei der Landeswahlleitung, die aktuell die Gesamtverantwortung trägt (§ 6 LWO), ohne bislang über die entsprechenden

Zugriffsmöglichkeiten zu verfügen. In der Wahrnehmung der Bezirke übermittelt die Landeswahlleitung zwar beispielsweise schriftliche Hinweise, verfolgt ihre Einhaltung aber nicht. Daneben besteht aktuell eine Verantwortung der Bezirke (§ 7 Abs. 1 LWO) sowie die Rechtsaufsicht der Senatsinnenverwaltung gegenüber den Bezirken (Art. 67 Abs. 2 VvB, § 9 AZG). Wie diese Verantwortlichkeiten ineinandergreifen bzw. voneinander abzugrenzen sind, ergibt sich nach Auffassung der Kommission aus der derzeitigen Regelungslage nicht hinreichend eindeutig. Sich überschneidende Verantwortlichkeiten oder Zuständigkeiten bergen aber das Risiko, dass sie von keinem oder gegenläufig wahrgenommen werden.

Eine Weisungsbefugnis der Landeswahlleitung gegenüber den Bezirkswahlleitern dürfte mit der Unabhängigkeit der Wahlorgane unvereinbar sein. Die Landeswahlleiterin bzw. der Landeswahlleiter hat auch keine Weisungsbefugnis gegenüber den Bezirkswahlämtern. Die aufsichtsrechtliche Zulässigkeit einer solche Weisungsbefugnis wäre zu prüfen. Sie würde in gewisser Weise eine Doppelung zur Rechtsaufsicht der Senatsinnenverwaltung darstellen. In der Vergangenheit blieben etwa Schreiben der Landeswahlleitung an die Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeister wirkungslos, auch weil auf Bezirksseite entsprechende Ressourcen zur Umsetzung fehlten. Die Lösung ist nach aktueller Rechtslage über einen Zugang der Landeswahlleitung zur Leitung der Senatsinnenverwaltung (Senator/in bzw. Staatssekretär/in) zu suchen. Daneben sollte ein Berichtsrecht der Landeswahlleitung an das Parlament vorgesehen werden, auch als Verstärkung gegenüber der Senatsinnenverwaltung, vgl. § 6 Abs. 4 LWO neu.

Nach Auffassung der Kommission kann die Qualitätskontrolle durch die Landeswahlleitung im Regelfall durch ein Abfragerecht bei den einzelnen Beteiligten sichergestellt werden. Es ergibt sich aus der gesamtstädtischen Verantwortung (Art. 67 Abs. 1 VvB: „Aufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung“) bzw. aus § 6a Abs. 2 AZG und den abzuschließenden Zielvereinbarungen. Auch die Qualitätskontrolle sollte in den Vereinbarungen zwischen der

Bezirksebene und der Landesebene näher ausgestaltet werden, vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 LWO neu.

Im Nachgang kann es sich zur vorausschauenden Qualitätskontrolle anbieten, institutionalisiert die Wahlvorstände anzuschreiben, da erfahrungsgemäß die Rückmeldung über besondere Vorkommnisse am Wahlabend gering ist.

VI. Die Kommission rät zur Verbesserung der Abstimmungsstrukturen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Sicherstellung einer verlässlichen flächendeckenden Informationslage zur Vermeidung von Wahlfehlern unerlässlich ist. Die Strukturen für Information und Kommunikation sollten daher mit klaren Terminvorgaben geregelt werden. Eine permanente Kommunikation zwischen Landeswahlleitung und Bezirkswahlleitungen bereits ab einem Jahr vor der Wahl ist dabei jedenfalls zu gewährleisten, vgl. § 6 Abs. 3 LWO neu.

VII. Nach Auffassung der Kommission ist die Bereitstellung der finanziellen Ressourcen zu professionalisieren und zu verstetigen.

Die Bereitstellung sollte nach einheitlichen, aufgrund der konkreten Bedürfnisse vorab definierten Kriterien erfolgen.

Abzulehnen ist die bisher wahrgenommene Praxis einer vor jeder Wahl neuen, einseitigen Festlegung durch die Senatsfinanzverwaltung, dann Nachverhandlungen bei weiteren Bedarfen, wobei in der Vergangenheit die Senatsinnenverwaltung die Bezirke unterstützte. Tatsächlich erfolgte die Mittelzuweisung bereits seit 2018 auf Grundlage eines festgelegten Standards, der aber nicht Sondersituationen wie 2021 berücksichtigte. Zu

kritisieren ist ferner, dass insbesondere die Finanzierung der Personalkosten erst wenige Monate vor der Wahl geklärt wurde. Die Bezirksämter benötigen mehr Planungssicherheit.

Eine entsprechende Bestimmung sollte in die Landeswahlordnung aufgenommen werden, vgl. § 1 Abs. 2 LWO neu.

VIII. Die Kommission rät dazu, einzelne Prozesse zu professionalisieren, ggf. durch Outsourcing.

Die Bezirksverwaltung führt einzelne Prozessschritte nach wie vor manuell aus. Es sollten die Möglichkeiten einer Automatisierung geprüft werden. Gegebenenfalls eignen sich manche dieser Aufgaben für ein Outsourcing an private Dienstleister. Das naheliegendste Beispiel ist der Prozess der Kuvertierung der Briefwahlunterlagen. Für den Prozess stellen die Bezirke insgesamt ca. 250 Personen ein. Andere Kommunen haben den Prozess outgesourct. Outsourcing wäre zwar zunächst teuer, könnte aber viel Aufwand und Personalressourcen des Landes sparen und vermutlich Qualitätsgewinne bringen.

Einzelne Prozesse sind aufgrund der Vorgaben allerdings auch für externe Dienstleister schwer zu handhaben, so steht z.B. die Länge der Stimmzettel erst kurz vor Druckbeginn fest. Solche und andere Unwägbarkeiten, die sich auch auf den rechtzeitigen Transport zu den Bezirkswahlämtern zum Beginn der Briefwahl auswirken können, sollten mit (Logistik)Experten erörtert werden. Ein Outsourcing an externe Dienstleister schafft indes neue Herausforderungen (Auswahl und Beaufsichtigung) und muss kein Allheilmittel darstellen.