

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

A. Problem und Ziel

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 3. Juli 2008 (BVerfGE 121, 266) entschieden, dass § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 und 5 des Bundeswahlgesetzes (BWG) die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes verletzt, soweit hierdurch ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann. Es hat den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens bis zum 30. Juni 2011 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf den für verfassungswidrig erachteten Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts oder inversen Erfolgswerts. Hierunter wird eine Paradoxie im Verfahren der Mandatzuteilung nach dem geltenden Wahlrecht verstanden. Sie besteht darin, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann (BVerfGE 121, 266 [267]).

Der Effekt des negativen Stimmgewichts entsteht nicht nur in seltenen Ausnahmefällen, die bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des Wahlrechts vernachlässigt werden könnten. Er kann immer dann auftreten, wenn in einem Land, in dem Überhangmandate entstanden sind, in der Unterverteilung ein so hoher Reststimmenanteil besteht, dass mit nur wenigen Stimmen mehr ein weiteres Mandat in diesem Land zu Lasten einer anderen Landesliste derselben Partei entsteht. Das Zusammentreffen der verschiedenen Faktoren, die den Effekt des negativen Stimmgewichts verursachen, ist so wahrscheinlich, dass damit regelmäßig zu rechnen ist, wenn bei einer Wahl Überhangmandate entstehen. Entsprechendes gilt für den umgekehrten Fall, in dem weniger Stimmen zu einem zusätzlichen Mandat führen (BVerfGE 121, 266 [301 f.]). Die Regelungen des Bundeswahlgesetzes, die den Effekt nicht nur in seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefällen hervorrufen, sind daher nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit der Verfassung nicht zu vereinbaren (vgl. BVerfGE 121, 266 [308]).

Regelungsbedürftig ist auch die Problematik der „Berliner Zweitstimmen“, die in der Praxis erstmals im Land Berlin bei der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag im Jahr 2002 aufgetreten ist. Ihr liegt die Fallgestaltung zugrunde, dass ein oder zwei Wahlkreisbewerber einer Partei Direktmandate erringen, während Landeslisten dieser Partei auf Grund der Sperrklausel in § 6 Absatz 6 BWG an

der Sitzverteilung nicht teilnehmen. In einer solchen Fallgestaltung haben Wähler dann einen „doppelten Erfolgswert“, wenn sie mit ihrer Erststimme einen erfolgreichen Wahlkreiskandidaten der an der Sperrklausel gescheiterten Partei gewählt haben, dagegen mit ihrer Zweitstimme einer anderen Partei zu Listenmandaten verhelfen. Da nach geltendem Wahlrecht die Zweitstimme dieser Wähler berücksichtigt wird (vgl. § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG, der den Fall der „Berliner Zweitstimmen“ nicht erfasst), beeinflussen diese Wähler sowohl mit ihrer Erst- als auch mit ihrer Zweitstimme das Wahlergebnis und erlangen auf diese Weise einen „doppelten Erfolgswert“.

Ein „doppelter Erfolgswert“ ist mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nicht zu vereinbaren. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits mit Urteil vom 23. November 1988 zur Verfassungsmäßigkeit des § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG in einem obiter dictum darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber im Blick auf die im Wahlrecht in besonderem Maße gebotene Rechtsklarheit zu erwägen habe, ob § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG um die Fallgestaltung der „Berliner Zweitstimmen“ zu ergänzen sei; der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens deute auf eine Regelungslücke hin (BVerfGE 79, 161 [168]). Auf diese Ausführungen hat es in seinem Beschluss vom 15. Januar 2009 Bezug genommen und eine gesetzliche Lösung der Problematik der „Berliner Zweitstimmen“ im Rahmen der angeordneten Neuregelung des für den Effekt des negativen Stimmgewichts verantwortlichen Vorschriftenkomplexes für angezeigt gehalten (BVerfGE 122, 304 [312]).

B. Lösung

In Umsetzung des Regelungsauftrags des Bundesverfassungsgerichts zum negativen Stimmgewicht sieht der vorliegende Gesetzentwurf Änderungen des Bundeswahlgesetzes vor, die die Verfassungswidrigkeit des Effekts des negativen Stimmgewichts unter Beibehaltung des Wahlsystems der personalisierten Verhältniswahl beseitigen. Die Neuregelung gründet auf den Verzicht der bislang nach § 7 BWG vorgesehenen Listenverbindung, den das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 3. Juli 2008 als eine von mehreren Lösungsmöglichkeiten bezeichnet hat, die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 121, 266 [307/315]). Die Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindung wird ergänzt um eine Sitzverteilung auf der Grundlage von Sitzkontingenten der Länder, die sich nach der Anzahl der Wähler in den Ländern bestimmen. Das Verfahren für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze bleibt damit zweistufig ausgestaltet. In einem ersten Schritt wird die Zahl der Sitze ermittelt, die von der Gesamtzahl der Sitze im Deutschen Bundestag auf jedes Land entfällt; in einem zweiten Schritt werden die auf ein Land entfallenden Sitze auf die dort zu berücksichtigenden Landeslisten verteilt. Erfolgswertunterschiede durch Rundungsunterschiede bei der Verteilung der Sitze in den 16 Sitzkontingenten werden ausgeglichen, wenn die Stimmreste einer Partei bundesweit die Schwelle für die Vergabe eines Mandats überschreiten (§ 6 Absatz 2a BWG – neu –).

Hinsichtlich der Problematik der „Berliner Zweitstimmen“ sieht der Gesetzentwurf die Beseitigung der Regelungslücke in § 6 Absatz 1 BWG vor.

C. Alternativen

Angesichts der Verfassungswidrigkeit des § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 und 5 BWG in dem eingangs genannten Umfang und des Regelungsauftrags des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber kommt eine Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustands nicht in Frage. Entsprechendes gilt für die Problematik der „Berliner Zweitstimmen“, zu deren Lösung das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber bereits mehrfach aufgefordert hat.

Die denkbaren Alternativen würden eine – zur Lösung des Problems des negativen Stimmgewichts nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht erforderliche – Aufgabe der personalisierten Verhältniswahl oder der bisherigen Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche Gliederung bedeuten und sind darum nicht vorzugswürdig.

D. Finanzielle Auswirkungen

Durch die Änderungen des Bundeswahlgesetzes fallen lediglich insoweit Kosten an, als die für die Wahl eingesetzte Software des Bundeswahlleiters zur IT-unterstützten Ermittlung des Wahlergebnisses an das neue Verfahren der Mandatszuteilung angepasst werden muss.

Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch die Bekanntmachung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2687) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Dem Wortlaut wird folgender Satz vorangestellt:

„Die von der Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) auf jedes Land entfallende Zahl der Sitze wird nach der Zahl der Wähler in jedem Land mit demselben Berechnungsverfahren ermittelt, das nach Absatz 2 Satz 2 bis 7 für die Verteilung der Sitze auf die Landeslisten angewandt wird.“

bb) Der bisherige Satz 1 wird Satz 3.

cc) Der bisherige Satz 2 wird Satz 4 und der Satzteil „, für die in dem betreffenden Lande keine Landesliste zugelassen ist, vorgeschlagen ist“ wird durch den Satzteil „vorgeschlagen ist, die nach Absatz 6 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist“ ersetzt.

dd) Der bisherige Satz 3 wird Satz 2 und es werden die Wörter „Gesamtzahl der Abgeordneten (§ 1 Abs. 1)“ durch die Wörter „Zahl der auf das Land entfallenden Abgeordneten“ sowie die Angabe „Satz 2“ durch die Angabe „Satz 4“ ersetzt und der Satzteil „oder von einer nach Absatz 6 nicht zu berücksichtigenden Partei vorgeschlagen“ gestrichen.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „Absatz 1 Satz 3“ durch die Wörter „Absatz 1 Satz 2“ und die Wörter „Absatz 1 Sätze 1 und 2“ durch die Wörter „Absatz 1 Satz 3 und 4“ ersetzt.

bb) In Satz 2 werden die Wörter „im Wahlgebiet“ gestrichen.

cc) In Satz 6 werden die Wörter „Absatz 1 Satz 3“ durch die Wörter „Absatz 1 Satz 2“ ersetzt.

c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Ist der Quotient aus der Summe der positiven Abweichungen der auf die Landeslisten einer Partei entfallenen Zweitstimmen von den nach Absatz 2 Satz 6 für die errungenen Sitze erforderlichen Zweitstimmen geteilt durch die im Wahlgebiet für einen der zu vergebenden Sitze erforderliche Stimmenzahl größer als 0,5, werden den Landeslisten dieser Partei mit der höchsten positiven Abweichung weitere Sitze nach Maßgabe des Absatzes 2 Satz 3 und 4 zweiter Halbsatz zugeteilt. In einem solchen Falle erhöht sich die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl.“

d) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach den Absätzen 2 und 2a eine Partei, auf deren Landeslisten im Wahlgebiet mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der zu vergebenden Sitze, werden den Landeslisten dieser Partei mit der höchsten positiven Abweichung der auf sie entfallenen Zweitstimmen von der nach Absatz 2 Satz 6 errechneten Zahl weitere Sitze zugeteilt, bis auf die Landeslisten dieser Partei ein Sitz mehr als die Hälfte der im Wahlgebiet zu vergebenden Sitze entfällt. In einem solchen Falle erhöht sich die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) um die Unterschiedszahl.“

e) In Absatz 5 werden die Wörter „Absätzen 2 und 3“ jeweils durch die Wörter „Absätzen 2 bis 3“ ersetzt.

2. § 7 wird aufgehoben.

3. § 29 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 28. Juni 2011

**Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion**

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1, 7/07 – (BVerfGE 121, 266) in zwei Verfahren über gegen die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag gerichtete Wahlprüfungsbeschwerden entschieden, dass § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 und 5 BWG die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes verletzt, soweit hierdurch ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann. Es hat den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens bis zum 30. Juni 2011 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf den für verfassungswidrig erachteten Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts oder inversen Erfolgswerts. Hierunter wird eine Paradoxie im Verfahren der Mandatszuteilung nach dem geltenden Wahlrecht verstanden. Sie besteht darin, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann. Der Effekt des negativen Stimmgewichts tritt auf bei der Verteilung von Mandaten auf Landeslisten derselben Partei, die im Rahmen einer Listenverbindung verbunden sind (§ 7 Absatz 1 BWG), im Zusammenhang mit den in Wahlkreisen errungenen Sitzen erfolgreicher Wahlkreisbewerber einer Partei, die nicht auf die von der Landesliste dieser Partei errungenen Sitze angerechnet werden können, dieser Partei gemäß § 6 Absatz 5 BWG gleichwohl verbleiben (sog. Überhangmandate). Er beruht damit auf einem Zusammenspiel der Regelungen des § 7 Absatz 3 Satz 2 und § 6 Absatz 4 und 5 BWG (BVerfGE 121, 266 [267]).

Stehen der Zahl der nach § 5 BWG gewählten Wahlkreisbewerber einer Partei in einem Land nur ebenso viele oder weniger nach Zweitstimmen auf die Landesliste gemäß § 7 Absatz 3 in Verbindung mit § 6 Absatz 2 BWG (unter-)verteilte Sitze gegenüber, dann kann es für die Partei günstiger sein, weniger Zweitstimmen in einem Land zu erhalten, wenn dadurch die gemäß § 6 Absatz 1 und 2 in Verbindung mit § 7 Absatz 1 und 2 BWG ermittelte Sitzzahl in der bundesweiten Oberverteilung zwischen den verschiedenen Parteien nicht beeinflusst wird. Einfluss hat die niedrigere Stimmzahl dann allein auf die Unterverteilung der Sitze auf die einzelnen Landeslisten der betroffenen Partei. Eine niedrigere Anzahl an Zweitstimmen kann bei der Unterverteilung dazu führen, dass eine andere Landesliste vorrangig zum Zuge kommt. Büßt die Partei in dem Land, in dem sie ein auf die Landesliste nicht anrechenbares Direktmandat (Überhangmandat) gewonnen hat, ein Listenmandat in der Unterverteilung ein, so erleidet sie dadurch keinen Nachteil, weil ihre Liste ohnehin nicht zum Zuge kommt und sie die ihr zustehenden Wahlkreismandate nicht verlieren kann. Eine andere Landesliste der Partei erhält hingegen einen Sitz mehr. Damit gewinnt die betroffene Partei bundesweit durch

den geringeren Stimmenanteil einen Sitz hinzu. Auch umgekehrt ist dieser Effekt denkbar. Eine Partei kann also durch mehr Zweitstimmen in einem Land mit Überhangmandat ein Listenmandat in einem anderen Land verlieren und somit in der Gesamtmandatszahl schlechter stehen (vgl. BVerfGE 121, 266 [274 f.]).

Die Möglichkeit der Entstehung von Überhangmandaten allein führt nicht zum Auftreten von negativem Stimmgewicht. Möglich ist dieses nur aufgrund der spezifischen Regelungen des Bundeswahlgesetzes, nach denen die Verteilung der Listenmandate in einem zweistufigen Verfahren zunächst im Rahmen der Oberverteilung auf die Parteien und dann im Rahmen der Unterverteilung auf die verbundenen Landeslisten derselben Partei erfolgt. Ein negatives Stimmgewicht kann unter der Voraussetzung der Entstehung von Überhangmandaten nur im Rahmen der Unterverteilung auftreten; nur hier können zusätzliche Stimmen einer Partei in einem Land dazu führen, dass dieser in einem anderen Land weniger Listenmandate zugeteilt werden (BVerfGE 121, 266 [275]).

Die Wahrscheinlichkeit, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts auftritt, steigt mit der Zahl der auf Landeslisten einer Partei nicht anrechenbaren Direktmandate erfolgreicher Wahlkreisbewerber derselben Partei (Überhangmandate). Solche nicht anrechenbaren Direktmandate entstehen umso eher, wenn in einem Land mehr als zwei Parteien größere Anteile der Zweitstimmen erhalten, ohne gleichzeitig Direktmandate zu gewinnen, oder wenn eine Partei alle Direktmandate mit nur knapper relativer Mehrheit erringt. Die Zahl der auf jede Landesliste entfallenden Mandate hängt von der Zahl der abgegebenen Stimmen ab und sinkt daher bei niedriger Wahlbeteiligung in einzelnen Ländern. Weil die Zahl der Wahlkreismandate in jedem Land demgegenüber konstant bleibt, kommt es auch hierdurch zu einer Verkleinerung des Spielraums für den Verhältnisausgleich und damit zu einer höheren Wahrscheinlichkeit des Entstehens einer Überhangsituation. Das gleiche gilt generell in kleinen Ländern, in denen nur wenige Mandate vergeben werden (vgl. BVerfGE 121, 266 [275]).

In seltenen Fällen kann der Effekt des negativen Stimmgewichts bewusst eingesetzt werden. Das ist etwa dann möglich, wenn eine Nachwahl gemäß § 43 BWG an einem anderen Tag als dem Tag der Hauptwahl durchgeführt wird und das Ergebnis der Hauptwahl vor der Nachwahl bekannt ist. In einer solchen Fallgestaltung können Berechnungen dazu angestellt werden, ob und unter welchen Voraussetzungen der Effekt des negativen Stimmgewichts eintreten kann, so dass sich die Wähler der Nachwahl in ihrem Wahlverhalten hierauf einstellen können (vgl. BVerfGE 121, 266 [276]).

Zu einer solchen Fallgestaltung ist es bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag im Wahlkreis 160 in Dresden gekommen, in dem eine Direktkandidatin verstorben war. Da in diesem Wahlkreis die Wahl am Tag der Hauptwahl aus organisatorischen Gründen nicht durchgeführt werden konnte, musste nach den wahlrechtlichen Vorgaben ein Nachwahltermin festgelegt werden. In dieser Situation konnten vergleichsweise präzise Berechnungen dazu angestellt werden,

welches Zweitstimmenergebnis in jenem Wahlkreis zu Mandatsverschiebungen führen würde, die den Effekt des negativen Stimmgewichts mit sich brächten. In den Medien wurden in den Tagen bis zur Nachwahl entsprechende Berechnungen publiziert. Das Wahlergebnis in Dresden lässt darauf schließen, dass sich jedenfalls ein Teil der Wähler von solchen Medienberichten leiten ließ und ein entsprechend taktisches Wahlverhalten zeigte (BVerfGE 121, 266, 276 ff.).

Regelungsbedürftig ist auch die Problematik der „Berliner Zweitstimmen“. Nach derzeitiger Rechtslage haben Wähler, die mit ihrer Erststimme den erfolgreichen Direktkandidaten einer mit ihrer Liste an der Sperrklausel nach § 6 Absatz 6 BWG gescheiterten Partei, mit ihrer Zweitstimme aber eine andere Partei gewählt haben, sowohl mit der Erst- als auch mit der Zweitstimme das Wahlergebnis beeinflusst und damit einen „doppelten Erfolgswert“ erlangt.

Ein „doppelter Erfolgswert“ wird im Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl im Normalfall dadurch verhindert, dass von der für jede Landesliste einer Partei aufgrund des Zweitstimmenergebnisses ermittelten Abgeordnetenzahl gemäß § 6 Absatz 4 Satz 1 BWG die Zahl der Direktmandate abgerechnet wird, die erfolgreiche Wahlkreisbewerber dieser Partei in dem betreffenden Land errungen haben. Im Fall des Stimmensplittings führt also nur die Zweitstimme zum Erfolg, weil die Erststimme im Fall der Wahl des gewählten Bewerbers einer Partei wegen der Anrechnung von dessen Direktmandat auf die Zahl der Listenmandate seiner Partei keinen eigenständigen Erfolgswert aufweist (vgl. BVerfGE 79, 161 [168]).

Ist eine Anrechnung von Wahlkreismandaten auf Listenmandate nicht möglich, verhindert § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG ein doppeltes Stimmgewicht dadurch, dass bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten Zweitstimmen nicht berücksichtigt werden. Derzeit bezieht sich die Regelung des § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG auf zwei Fälle, in denen errungene Direktmandate nicht auf Listenmandate einer Landesliste angerechnet werden können: der Erwerb eines Direktmandats durch erstens einen erfolgreichen Einzelbewerber und zweitens den Bewerber einer Partei, für die in dem betreffenden Land keine Landesliste aufgestellt worden ist. In diesen beiden Fällen werden die Zweitstimmen von Wählern, die mit ihrer Erststimme einen solchen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber gewählt haben, nicht berücksichtigt.

Auch in dem Fall, in dem eine Partei zwar eine Liste aufgestellt hat, aber an der Sperrklausel gescheitert ist und damit keine Listenmandate erhält, ist die Anrechnung von Direktmandaten auf Listenmandate nicht möglich. Diese Fallgestaltung ist aber von der Regelung in § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG nicht erfasst. Soweit Wähler mit der Zweitstimme die erfolglose Landesliste dieser Partei gewählt haben, hat ihre Zweitstimme keinen eigenständigen Erfolgswert. Soweit sie ihre Stimmen aber gesplittet und mit der Zweitstimme die Landesliste einer anderen Partei gewählt haben, hat sowohl ihre Erststimme als auch ihre Zweitstimme Erfolg. Diese Problematik ist bei der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag im Jahr 2002 erstmals praktisch aufgetreten, bei der die PDS an der Sperrklausel gescheitert war, im Land Berlin aber zwei Wahlkreisbewerber dieser Partei erfolgreich Direktmandate errungen hatten.

Dass ein doppelter Stimmerfolg von der Regelung in § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG bei erfolgreichen Einzelbewerbern oder

Wahlkreisbewerbern von Parteien ohne Landesliste, nicht aber bei erfolgreichen Wahlkreisbewerbern einer der Sperrklausel gescheiterten Partei verhindert wird, stellt eine Regelungslücke des geltenden Wahlrechts dar. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits mit Urteil vom 23. November 1988 eine Ergänzung des § 6 Absatz 1 BWG angeregt (BVerfGE 79, 161 [168]). Mit Beschluss vom 15. Januar 2009 hat es erneut eine Lösung der Problematik der „Berliner Zweitstimmen“ angemahnt (BVerfGE 122, 304 [312]).

II. Lösung des Entwurfs

Der Entwurf sieht eine Lösung des Problems des so genannten negativen Stimmgewichts unter Beibehaltung des Wahlsystems der personalisierten Verhältniswahl durch Abschaffung der Möglichkeit der Verbindung von Landeslisten (§ 7 BWG) vor, ergänzt um eine Sitzverteilung aus Sitzkontingenten der Länder nach Wählerzahl.

1. Personalisierte Verhältniswahl ohne Listenverbindungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 zur Verfassungsmäßigkeit des Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts oder inversen Erfolgswerts festgestellt, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts keine zwangsläufige Folge einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl ist (BVerfGE 121, 266 [306]). Der Gesetzgeber ist darum von Verfassungs wegen nicht gehindert, eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne den Effekt des negativen Stimmgewichts anzuordnen (BVerfGE 121, 266 [307]).

Der Effekt des negativen Stimmgewichts folgt aus einem Systembruch des geltenden Wahlrechts, indem einerseits für die Ausnutzung von Stimmresten nach § 7 Absatz 1 BWG länderübergreifende Listenverbindungen gebildet werden, diese aber andererseits nicht die Grundlage der Verrechnung von Wahlkreis- und Listenmandaten sind (BVerfGE 121, 266 [306 f.]). Eine denkbare Alternative, für die sich der Gesetzgeber entscheiden kann, ist darum nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts der Verzicht auf Listenverbindungen nach § 7 BWG (BVerfGE 121, 266 [307]). Ein Verzicht auf Listenverbindungen nach § 7 BWG ist danach eine von mehreren Möglichkeiten der Neugestaltung, die der Gesetzgeber hat (BVerfGE 121, 266 [315]).

Der Entwurf entscheidet sich zur Schaffung einer verfassungsgemäßen Regelung für den Weg über einen Verzicht auf Listenverbindungen durch Streichung des § 7 BWG (Artikel 1 Nummer 2). Damit wird die Entscheidung des Bundeswahlgesetzes für eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl (§ 1 Absatz 1 Satz 2 BWG) beibehalten. Dass der Gesetzgeber in Ausführung seines Regelungsauftrags aus Artikel 38 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag so gestalten darf, dass er die Wahlsysteme der Mehrheitswahl und der Verhältniswahl in Form der personalisierten Verhältniswahl miteinander verbindet, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt ausgesprochen (BVerfGE 6, 84 [90]; 6, 104 [111]; 95, 335 [349]; 121, 266 [296]).

Durch den Verzicht auf Listenverbindungen wird die Häufigkeit des Auftretens des so genannten negativen Stimmgewichts erheblich reduziert. Denn ein Zuwachs (oder Verlust) an Zweitstimmen bei einer Landesliste wird sich bei der Sitz-

verteilung nun nicht mehr notwendig immer auf eine andere Landesliste derselben Partei auswirken. Ohne die Möglichkeit der Listenverbindung nach § 7 BWG konkurrieren die Landeslisten aller Parteien um die Verteilung der Sitze nach § 6 Absatz 2 BWG und nicht nur die Listen derselben Partei im Rahmen der Unterverteilung nach § 7 Absatz 3 BWG. In den Fällen, in denen ein (hypothetischer) Zweitstimmenverlust einer Landesliste, der sich auf die Partei ausnahmsweise nicht negativ auswirkt, weil Wahlkreiskandidaten dieser Partei in diesem Land mehr Direktmandate errungen haben als die Partei Listenmandate (sog. Überhangsituation), zu mehr Sitzen bei einer anderen Partei führt, bedeutet das ein normales Ergebnis und keinen inversen Erfolgswert. Denn der Zweitstimmenverlust einer Landesliste führt in diesem Fall nicht zu einem Zuwachs an Sitzen der verbundenen Landeslisten derselben Partei, sondern zu einem Sitzzuwachs bei einer anderen Partei. Das ist aber nicht wie das negative Stimmgewicht ein willkürlicher und widersinniger (BVerfGE 121, 266 [300, 304]), sondern ein folgerichtiger Effekt.

Da ohne Listenverbindungen alle Landeslisten aller Parteien bei der Sitzverteilung miteinander konkurrieren, ist es aber weiterhin auch möglich, dass ein durch einen Verlust an Zweitstimmen einer Landesliste verlorener Sitz nach dem in § 6 Absatz 2 BWG geregelten Verfahren auf eine andere Landesliste derselben Partei entfällt. Dies bedeutet aber immer dann, wenn der Verlust eines Listenmandats für die Partei wegen der hohen Zahl der Direktmandate in diesem Land nicht negativ ins Gewicht fällt und in dem anderen Land nicht durch eine höhere Zahl von Direktmandaten verdeckt wird, im Ergebnis einen Sitzzuwachs trotz Stimmenverlusts. Solche Fälle negativen Stimmgewichts sind zwar wesentlich seltener, wenn ein verlorenes Listenmandat auch den Landeslisten aller anderen Parteien zugute kommen kann. Solange auch Landeslisten derselben Partei um Sitze konkurrieren, ist es aber nicht ausgeschlossen, dass Zweitstimmenverluste einer Partei im Ergebnis zu einem Sitzgewinn dieser Partei (beziehungsweise vice versa), also zu negativem Stimmgewicht führen. Um den Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts auszuschließen, muss darum die Konkurrenz von Landeslisten derselben Partei ausgeschlossen werden.

2. Sitzkontingente der Länder nach Wahlbeteiligung

Dass ein Zweitstimmenverlust und ein daraus resultierender Sitzverlust im Ergebnis einer anderen Landesliste der gleichen Partei zugute kommen können (oder vice versa), schließt der Entwurf dadurch aus, dass den Landeslisten die Sitze aus Sitzkontingenten zugeteilt werden, die nach Wählerzahl auf die Länder verteilt wurden. Damit konkurrieren nur die Landeslisten der verschiedenen Parteien in einem Land um die zu vergebenden Sitze. Zweitstimmen- und Sitzverluste einer Partei kommen gegebenenfalls einer der konkurrierenden Landeslisten der anderen Parteien zugute. Landeslisten derselben Partei können von einer anderen Verteilung der Sitze in einem anderen Land nicht profitieren, so dass insoweit auch der Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts oder inversen Erfolgswerts ausgeschlossen ist.

Das Wahlgebiet ist dabei weiterhin das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (§ 2 Absatz 1 BWG). Die Wahl des

Deutschen Bundestages bleibt ein Akt der gesamten Wählerschaft. Wahltag, Wahlorganisation und Ergebnisfeststellung durch den Bundeswahlleiter beziehen sich nach wie vor unter Berücksichtigung der Gliederung des Bundes in Länder auf das gesamte Wahlgebiet. Auch die so genannte 5-Prozent-Klausel (§ 6 Absatz 6 BWG) bleibt auf das gesamte Wahlgebiet bezogen. Neu ist, dass auch die Sitzverteilung bei der Wahl nach Landeslisten (§ 6 BWG) aufgrund des Zweitstimmenanteils nach landesweise gebildeten Sitzkontingenten erfolgt, so wie bereits bisher die Sitzverteilung bei der Wahl in den Wahlkreisen (§ 5 BWG) aufgrund des Erststimmenanteils getrennt nach den 299 Wahlkreisen (§ 2 Absatz 2 BWG) erfolgte.

Die Verteilung der Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1 BWG) auf die Länder erfolgt nach § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu – nach den Regeln des § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 BWG auf der Grundlage des so genannten Divisorverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers, das auch bisher für die Verteilung der Gesamtzahl der Sitze im Rahmen der Oberverteilung auf die Parteien und der Unterverteilung auf die Landeslisten sowie über die Verweisung in § 3 Absatz 1 BWG für die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder gilt, künftig – nach Abschaffung der Möglichkeit der Listenverbindung nach § 7 BWG und der damit entfallenden Oberverteilung – direkt für die Verteilung der Sitze auf die Landeslisten und über § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu – für die Verteilung der Sitze auf die Sitzkontingente der Länder.

Wegen des im Demokratieprinzip wurzelnden Grundsatzes der Gleichheit der Wahl (BVerfGE 121, 266 [295]; 99, 1 [13]; 51, 222 [234]) bestimmen sich nach § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu – die Sitzkontingente der Länder nach der Wahlbeteiligung. Anders als bei der Verteilung der Wahlkreise auf die Länder im Rahmen der vorgeschalteten Mehrheitswahl in den Wahlkreisen nach § 3 Absatz 1 BWG werden nach dem Entwurf also die Sitzkontingente der Länder im Rahmen der Verhältniswahl nicht nach der Bevölkerungszahl bestimmt. Denn dies würde bei unterschiedlicher Wahlbeteiligung in den Ländern zu Erfolgswertunterschieden zwischen den Wählerstimmen in Ländern mit hoher und niedriger Wahlbeteiligung führen. Maßgeblich ist nach dem Entwurf die Zahl der Wähler in jedem Land, also aller Wahlberechtigten, die ihre Erst- oder Zweitstimme abgegeben haben. Wie bisher bleibt die Zahl der im Rahmen der Verhältniswahl auf die Länder entfallenden Abgeordneten also von der Wahlbeteiligung in den Ländern abhängig. Auch im bisherigen System der Ober- und Unterverteilung war die Zahl der aus jedem Land in das Bundesparlament einziehenden Abgeordneten von der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nach der Zahl der erzielten Zweitstimmen und damit von der Wahlbeteiligung in den Ländern abhängig.

Bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten der Parteien aus Sitzkontingenten der Länder können Erfolgswertunterschiede der Stimmen für die Parteien entstehen, wenn sich unterschiedlich hohe Zahlen von nicht mehr zu einem Mandat führenden Reststimmen in den 16 Ländern nicht ausgleichen, sondern kumulieren. Zur Vermeidung von Erfolgswertunterschieden werden nach § 6 Absatz 2a BWG – neu – weitere Sitze vergeben, wenn die Erfolgswertabweichung im Wahlgebiet bezogen auf die Zahl der Zweitstimmen, die in den 16 Ländern nicht zu einem Sitz geführt haben, größer ist als die Stimmenzahl, die im Bundesdurchschnitt für einen

Sitz erforderlich war. Die weiteren Sitze werden jeweils den Landeslisten der Partei zugeteilt, die die höchste positive Abweichung bei der Zweitstimmenzahl aufweisen. In einem solchen Fall erhöht sich die Gesamtzahl der Sitze nach § 1 Absatz 1 BWG.

Das gleiche Verfahren wird zur Anpassung der Mehrheitssicherungsklausel des § 6 Absatz 3 BWG gewählt, die sich nach Streichung des § 7 BWG nicht mehr auf die bundesweiten Listenverbindungen, sondern nur noch auf Landeslisten beziehen würde. In der auf den Übergang von einem System mit Listenverbindungen zu einem mit Sitzkontingenten angepassten Fassung würde im Fall einer bundesweiten Mehrheit einer Partei deren Landeslisten mit dem höchsten Reststimmanteil je ein weiteres Mandat zugewiesen, bis der Mehrheit der Zweitstimmen eine der Sitze entspricht.

Von der für jede Landesliste so ermittelten Abgeordnetenanzahl wird wie bisher die Zahl der von Wahlkreisbewerbern der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgezogen (§ 6 Absatz 4 BWG). Dabei verbleiben in den Wahlkreisen errungene Sitze wie bisher nach § 6 Absatz 5 BWG den erfolgreichen Wahlkreisbewerbern der Partei auch dann, wenn sie die im Rahmen der Verhältniswahl nach den Absätzen 2 und 3 ermittelte Zahl übersteigen und darum nicht mehr auf die Zahl der Listenmandate angerechnet werden können (sog. Überhangmandate). Dass der Gesetzgeber den Proporz nach Zweitstimmen nicht zum ausschließlichen Verteilungssystem erhoben hat und das im Bundeswahlgesetz gestaltete Wahlsystem einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl (§ 1 Absatz 1 BWG) darauf angelegt ist, die Ergebnisse der vorgeschalteten Mehrheitswahl in Form der Direktmandate der Wahlkreisbewerber zu erhalten, hat das Bundesverfassungsgericht als notwendige Folge der personalisierten Verhältniswahl nicht beanstandet (BVerfGE 121, 266 [274]; 95, 335 [356]; 79, 169 [171]; 16, 130 [140]; 7, 63 [74]; 1, 208 [247]).

3. Beseitigung des Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts

Der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. Juli 2008 (BVerfGE 121, 266) als Verletzung von Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG beurteilte Effekt, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann (sog. negatives Stimmgewicht), wird durch den Entwurf beseitigt. Denn bei einem personalisierten Verhältniswahlrecht ohne Listenverbindungen mit festen Sitzkontingenten haben Veränderungen des Zweitstimmenergebnisses einer Landesliste keinen Einfluss auf die Sitzzuteilung in anderen Ländern und können darum nicht zu mehr Sitzen derselben Partei in einem anderen Land führen.

Verschiebungen in der Wählergunst lassen die Wählerzahl und damit die Größe der Sitzkontingente grundsätzlich unberührt. Ein Zweitstimmenverlust einer Partei (oder umgekehrt ein Zweitstimmengewinn) ändert allein nichts an der Wählerzahl im Land. Ob in einem Land 600 000 Wahlberechtigte für Partei X und 400 000 für Partei Y stimmen oder ob nur 580 000 für Partei X stimmen und sich 20 000 zu Partei Y umorientieren, ändert nichts daran, dass in der bundesweiten Verteilung der Gesamtzahl der Sitze auf die Länder das Sitzkontingent des Landes nach § 6 Absatz 1 Satz 1

BWG – neu – nach der Zahl von 1 Million Wähler bestimmt wird. Der Zweitstimmenverlust der Partei X hat darum grundsätzlich nur Auswirkungen im Land. Er kann die Zahl der Listenmandate der Partei Y im Land erhöhen und die der Partei X verringern oder unberührt lassen (wenn Wahlkreisbewerber der Partei X ebenso viele oder mehr Direktmandate errungen haben, wie Listenmandate auf die Landesliste der Partei X entfallen würden). Er kann aber nicht zu mehr Sitzen für die verlierende Partei X im gleichen oder einem anderen Land, also nicht zu negativem Stimmgewicht führen. Nur wenn Wähler nicht zu einer anderen Partei wechseln, sondern gar keine Zweitstimme abgeben, kann dies also Auswirkungen auf die Verteilung der Sitze auf die Länder nach § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu – haben.

Auch bei einem Verzicht auf die Abgabe der Zweitstimme wird die Wählerzahl aber dann nicht verändert, wenn es entsprechend der Definition des negativen Stimmgewichts in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008 nur zu einem Zuwachs oder einem Verlust an Zweitstimmen kommt. Denn auch wer nur seine Erststimme abgibt, ist Wähler und wird bei der Bestimmung der Sitzkontingente der Länder nach § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu – mitgezählt. Die in BVerfGE 121, 266 angenommene Bedingung eines Zuwachses oder Verlusts an Zweitstimmen allein verändert also nicht die nach dem Entwurf gebildeten Sitzkontingente der Länder und kann darum nicht zu Auswirkungen in anderen Ländern führen und mithin auch nicht zum Effekt des negativen Stimmgewichts. Der vom Bundesverfassungsgericht in Leitsatz 1 des Urteils vom 3. Juli 2008 (BVerfGE 122, 266 [267]) als Verstoß gegen Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG gewertete Effekt ist damit im Entwurf ausgeräumt.

Nur wenn über die Definition des Bundesverfassungsgerichts hinaus zusätzlich unterstellt würde, dass eine bestimmte Zahl von Wählern nicht nur auf ihre Zweit-, sondern auch auf ihre Erststimme verzichtet, würde das die Wählerzahl verändern und könnte u.U. zu einer anderen Verteilung der Sitze auf die Länder führen. Die zusätzliche Annahme eines Erststimmenverlusts reduziert aber ihrerseits wieder die Wahrscheinlichkeit des Effekts des negativen Stimmgewichts. Denn wenn Wähler in großer Zahl auf ihre Erststimme verzichten, kann nicht gleichzeitig unterstellt werden, dass die Zahl der von Wahlkreisbewerbern gewonnenen Wahlkreismandate konstant bleibt. Selbst wenn durch eine Verschiebung der Sitzkontingente eine andere Landesliste derselben Partei ein zusätzliches Listenmandat gewönne, würde die Gesamtzahl der Mandate für die Partei aber nicht erhöht, wenn durch den Verlust von Erststimmen auch ein oder mehr Direktmandate im Ausgangsland wegfallen.

Zudem könnte selbst eine Zu- oder Abnahme von Zweitstimmen, bei denen die Wähler zugleich auf ihre Erststimmen verzichten, ohne dass dies zu einer Verlust an Wahlkreismandaten für die Partei in dem betreffenden Land führt, nur dann zu einer Veränderung der Sitzkontingente und damit zu der zumindest theoretischen Möglichkeit von Auswirkungen in anderen Ländern führen, wenn man unterstellt, dass diese Bedingungen isoliert nur in dem genannten Land eintreten. Wenn man dagegen parallele Entwicklungen in den anderen Ländern nicht aus der Überlegung ausschließt, würden auch die Wählerzahlen in den anderen Ländern proportional steigen oder fallen und darum bei der Sitzverteilung auf die Län-

der nach § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu – keine oder selten Veränderungen eintreten. Solange eine Zu- oder Abnahme an Zweitstimmen nicht zu Veränderungen der Sitzkontingente führt, kann sie sich aber nicht in anderen Ländern invers auswirken, d. h. es kommt nicht mehr zu dem Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts.

Bei einem Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl ohne Listenverbindungen mit Sitzkontingenten nach Wahlbeteiligung könnte der Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts also nur unter den (kumulativen) Bedingungen auftreten, dass

- eine bestimmte Zahl von Wählern einer Partei mit Überhangmandaten in nur einem Land (ohne parallele Entwicklungen in den anderen Ländern),
- ihre Zweitstimmen entzieht, ohne sie einer anderen Partei zu geben,
- und (über die Definition des Bundesverfassungsgerichts hinaus) gleichzeitig auch keine Erststimme für einen Wahlkreisbewerber abgibt,
- die Zahl der verlorenen Erststimmen dabei nicht so groß ist, dass sie auch zum Verlust eines Direktmandats in diesem Land führt,
- aber doch gerade so groß, dass sie zu einem Sitzverlust des Landes in der bundesweiten Zuteilung der Sitze nach § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu – führt,
- und in dem Land, wo ein Sitzzuwachs eintritt, dieser Sitz nicht an eine andere Partei, sondern gerade an die Landesliste der gleichen Partei fällt,
- und in diesem Land Wahlkreisbewerber der Partei nicht so viele Direktmandate gewonnen haben, dass das zusätzliche Listenmandat auch dort wegen der Anrechnung nach § 6 Absatz 4 BWG nicht zu mehr Sitzen führt.

Eine solche unwahrscheinliche Verkettung kumulativer Bedingungen ist eine abstrakt konstruierte Fallgestaltung und nicht an der politischen Wirklichkeit orientiert. Der Gesetzgeber muss aber laut Bundesverfassungsgericht seine Einschätzung und Bewertung gerade nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren (BVerfGE 95, 408 [418]; 121, 266 [298]).

Eine solche Kumulation von Bedingungen müsste zudem zufällig und in Unkenntnis der Wähler von den Bedingungen und Auswirkungen eintreten. Sie könnte nicht rational kalkuliert und bewusst eingesetzt werden, denn wie viele andere Wähler sich wie entscheiden, kann vor Bekanntgabe des Wahlergebnisses kein Wähler wissen.

Auch in der dem Urteil vom 3. Juli 2008 (BVerfGE 121, 266 [276 f.]) zugrunde liegenden Situation der nicht am Tag der Hauptwahl stattfindenden Nachwahl in einem Wahlkreis kann nach der Lösung des Entwurfs der Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts nicht mehr durch taktische Stimmenthaltung eingesetzt werden. Denn durch eine bloße Nichtabgabe von Zweitstimmen wie im Dresdener Fall kann der Effekt des negativen Stimmgewichts nicht eintreten, weil dadurch die nach Wählerzahl bestimmten Sitzkontingente nicht beeinflusst werden und ohne Veränderung der Sitzkontingente Effekte in einem Land in einem anderen Land keine Auswirkungen haben. Eine Wahlenthaltung mit

Erst- und Zweitstimme würde aber den Wahlerfolg des Wahlkreisbewerbers gefährden, was von taktischen Wählern gerade nicht beabsichtigt wäre und auch den Effekt des negativen Stimmgewichts beseitigen würde, weil der Zweitstimmenverlust dann per Saldo nicht zu einem Sitzgewinn führen würde.

Der Versuch einer taktischen Ausnutzung des Effekts des negativen Stimmgewichts würde darum voraussetzen, dass gerade in dem Nachwahlkreis eine der seltenen Ausnahmefälle einer Situation vorliegt, die theoretisch zu einem inversem Erfolgswert führen könnte, und dass eine Wählerzahl sich der Erst- und der Zweitstimme enthält, die gerade so groß ist, dass der Wahlerfolg des Wahlkreisbewerbers nicht gefährdet wird und nicht auf die Landesliste in der Sitzverteilung nach § 6 Absatz 2 BWG ein Sitz weniger entfällt, diese Wählerzahl aber dennoch so groß ist, dass das Sitzkontingent des Landes sich um einen Sitz verkleinert (und dieser Sitz nach § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG auf ein Land entfallen würde, wo er nach § 6 Absatz 2 BWG der Landesliste der gleichen Partei zugeteilt würde, die selbst kein Überhangmandat hat). Diese Situation aber ist zu komplex für eine Berechnung und eine taktische Ausnutzung unter realen Bedingungen.

4. Verfassungsgemäße Lösung

Der Entwurf erfüllt die Verpflichtung des Gesetzgebers durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2008, eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen, damit nicht ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen führen kann. Der Entwurf wählt dabei den vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Weg über den Verzicht auf Listenverbindungen nach § 7 BWG (BVerfGE 121, 266 [307, 315]). Er setzt so an dem vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 121, 266 [307]) festgestellten Systembruch des geltenden Wahlrechts an, das zur Reststimmenverwertung länderübergreifende Listenverbindungen zulässt, diese aber nicht zur Grundlage der Verrechnung von Wahlkreis- und Listenmandaten macht, indem er § 7 BWG streicht. Er ergänzt diese Lösung, weil sie den Effekt nicht bis auf seltene Aufnahmefälle beseitigt, in § 6 Absatz 1 Satz 1 BWG – neu – durch die Verteilung der Sitze auf die Landeslisten aus Sitzkontingenten der Länder, um so eine Konkurrenz und Sitzverschiebungen zwischen den Landeslisten der gleichen Partei auszuschließen.

Der Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts wird dadurch bei einer an der politischen Wirklichkeit orientierten Betrachtung (BVerfGE 121, 266 [298]; 95, 408 [418]), komplett beseitigt. Nach dem Entwurf ist es nicht mehr möglich, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen führen kann, durch den die von Artikel 38 Absatz 1 GG bei der Verhältniswahl als Teil der Gleichheit der Wahl garantierte Erfolgswertgleichheit durch den widersinnigen Effekt verletzt wird, dass eine beabsichtigte positive Wirkung einer Stimmabgabe in ihr Gegenteil verkehrt wird (BVerfGE 122, 266 [300]).

Nur in abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, an denen der Gesetzgeber sich bei seiner Einschätzung und Bewertung laut Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 121, 266 [298]; 95, 408 [418]) gerade nicht orientieren muss, wäre im Falle einer zufälligen Verkettung zahlreicher zusätzlich unterstell-

ter Bedingungen ein inverser Effekt theoretisch noch darstellbar. Selbst in diesen abstrakt konstruierten Fallgestaltungen würde der Effekt aber „nur in seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefällen“ (BVerfGE 121, 266 [308]) auftreten, „die bei der verfassungsrechtlichen Bewertung vernachlässigt werden können“ (BVerfGE 121, 266 [301]), weil er auch in solchen Fallgestaltungen „weitestgehend vermieden“ (BVerfGE 121, 266 [315]) wäre.

Durch die Anrechnung der Direktmandate auf die jeweilige Landesliste der Partei (§ 6 Absatz 4 BWG) soll der föderale Proporz der Zweitstimmen möglichst genau im Wahlergebnis wiedergegeben werden (BVerfGE 121, 266 [302]). Eine solche Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche Gliederung und auf die ihr folgende Organisation der Parteien auch im Wahlrecht ist nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich legitimiert (BVerfGE 121, 266 [303]; 95, 335 [350]). Das Bundesstaatsprinzip erlaubt dem Gesetzgeber, sich am gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik zu orientieren (BVerfGE 121, 266 [303]). Föderale Belange können grundsätzlich bei der Ausgestaltung des Wahlrechts berücksichtigt werden und sind auch geeignet, eine angemessene Differenzierung der Wählerstimmen zu rechtfertigen (BVerfGE 121, 266 [303]). Bei der dem Gesetzgeber obliegenden Aufgabe, verfassungsrechtlich legitime Ziele und das Gebot der Wahlrechtsgleichheit zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 121, 266 [303]; 95, 408 [420]), entscheidet sich der vorliegende Entwurf dafür, die der Wahrung eines föderalen Proporztes dienende Verrechnung der Direktmandate mit Listenmandaten auf Landesebene beizubehalten und nicht die verfassungsrechtlich nicht gebotene (BVerfGE 95, 355 [356]) Herstellung des Proporztes nach Zweitstimmen zum ausschließlichen Verteilungssystem zu erheben.

Der durch föderale Belange nicht zu rechtfertigende Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit durch den Effekt des negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [304]) wird durch den Verzicht auf Listenverbindungen und eine Sitzzuteilung aus Sitzkontingenten der Länder nach der Wahlbeteiligung beseitigt. Zwischen der Wahlrechtsgleichheit und der Wahrung des föderalen Proporztes wird damit ein schonender Ausgleich hergestellt, der beiden Verfassungsgütern zu optimaler Wirksamkeit verhilft.

III. Alternativen

Eine grundsätzliche Abkehr von dem bewährten Wahlsystem der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl (§ 1 Absatz 1 Satz 2 BWG) ist nicht erforderlich. Die denkbaren Alternativen zur Beseitigung des verfassungswidrigen Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts sind gegenüber dem Weg eines Verzichts auf Listenverbindungen mit Sitzkontingenten nach Ländern nicht vorzuzugwürdig.

1. Reines Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass der Gesetzgeber in Ausführung des Regelungsauftrages des Artikel 38 Absatz 3 GG die Wahlsysteme der Mehrheitswahl und der Verhältniswahl in Form der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl (§ 1 Absatz 1 Satz 2 BWG) miteinander verbinden durfte (BVerfGE 6, 84 [90]; 6, 104 [111]; 95, 335 [349, 354]; 121,

266 [296]). Es hat aber auch daran festgehalten, dass der Verfassungsgeber bewusst darauf verzichtet hat, ein Wahlsystem und dessen Durchführung verfassungsrechtlich vorzuschreiben, und dass der Gesetzgeber das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag als Mehrheitswahl oder als Verhältniswahl gestalten darf (BVerfG a. a. O.).

Sowohl ein reines Mehrheits-, als auch ein reines Verhältniswahlrecht wären geeignet, den Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts zu beseitigen. Denn ohne die gesetzgeberische Entscheidung, dass die Wahlkreismandate auf die Sitze der Landesliste verrechnet werden sollen (BVerfGE 95, 335 [356]), wäre auch der aus der Konzeption der Verrechnung der Erst- mit den Zweitstimmenmandaten resultierende Effekt des negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [306]) ausgeschlossen. Bei einer reinen Verhältniswahl ohne vorgeschaltete Mehrheitswahl in den Wahlkreisen könnte ein aus einem Zweitstimmenverlust resultierender Verlust von Sitzen nicht wegen der Zahl von Wahlkreisbewerbern gewonnenen und nach § 6 Absatz 5 BWG der Partei verbleibenden Direktmandaten ohne Auswirkung auf die Zahl der Sitze der Partei in diesem Land bleiben und mit einem Sitzgewinn einer anderen Landesliste der gleichen Partei zu einem bundesweiten Zuwachs an Sitzen trotz Zweitstimmenverlusts führen. Bei einem reinen Mehrheitswahlrecht können sich Stimmenverluste nicht auf andere Teile des Wahlgebiets auswirken, weil die Einzelergebnisse der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen in keiner Weise zur Ermittlung der proportionalen Stärke der Parteien und Listen zusammengeführt oder verrechnet werden.

Der Entwurf hält bewusst an der vom Gesetzgeber im Bundeswahlgesetz angeordneten Verbindung der Mehrheits- mit der Verhältniswahl fest. Zur Beseitigung des widersinnigen Effekts des so genannten negativen Stimmgewichts ist die Aufgabe des bewährten Wahlsystems der Bundesrepublik Deutschland nicht erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass der Gesetzgeber nicht gehindert ist, eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne den Effekt des negativen Stimmgewichts anzuordnen (BVerfGE 121, 266 [307]). Ein Systemwechsel hin zu einem reinen Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht würde einen tiefen Einschnitt in gewachsene Strukturen bedeuten. Er wäre zur Beseitigung des negativen Stimmgewichts zwar geeignet, ist aber nicht erforderlich.

Eine Rückkehr zu der im Kaiserreich praktizierten Mehrheitswahl würde die seit 1918 gewohnte Abbildung der proportionalen Stärke der politischen Kräfte im Parlament aufgeben. Alle für unterlegene Kandidaten abgegebenen Stimmen wären verloren und ohne Einfluss auf das Wahlergebnis. Die kleineren Parteien wären auf einen Schlag und bedingt durch das Wahlsystem ohne Aussicht auf die Entsendung von Vertretern in den Deutschen Bundestag, obwohl sie relevante Wählergruppen repräsentieren. Auch die im Unterschied zur reinen Verhältniswahl zwischen Partei-Listen während der Weimarer Republik für das Wahlsystem der Bundesrepublik charakteristische personalisierende Komponente der Direktwahl von Wahlkreisbewerbern, die von den örtlichen Parteigliederungen aufgestellt, den Wählern vor Ort bekannt und verantwortlich sind, soll nicht aufgegeben werden. Diese Komponente der personalisierten Verhältniswahl stärkt die Identifikation und den persönlichen Kontakt von Wählern und Gewählten und bindet die Abgeordneten

an die örtlichen Verhältnisse im Land. Die in jahrzehntelanger demokratischer Praxis eingespielte Verbindung der Mehrheitswahl von Wahlkreisbewerbern mit der Verhältniswahl von Parteilisten kombiniert die relativen Vorteile beider Systeme und vermeidet ihre Schwächen.

2. Grabensystem

Den verfassungswidrigen Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts würde auch eine Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl in Form eines Grabensystems vermeiden, bei dem die Wahl des Deutschen Bundestages hälftig nach dem Mehrheits- und hälftig nach dem Verhältniswahlprinzip durchgeführt würde. Ohne Verrechnung der in der Mehrheitswahl gewonnenen Wahlkreismandate mit den in der Verhältniswahl gewonnenen Listenmandaten wäre auch der aus der Konzeption der Verrechnung der Erst- mit den Zweitstimmenmandaten resultierende Effekt des negativen Stimmgewichts (BVerfGE 121, 266 [306]) ausgeschlossen. Bei einer Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl in Form eines Grabensystems könnte mangels Verrechnung ein Verlust von Zweitstimmen nicht mehr – wie jetzt wegen der Zahl der von Wahlkreisbewerbern gewonnenen Direktmandate – ohne Auswirkung auf die Zahl der Listenmandate bleiben und nie mit einem bundesweiten Zuwachs an Sitzen einher gehen. Bei einem Grabensystem würden sich Sitzverluste einer Landesliste immer auf das Gesamtergebnis der Partei auswirken, weil sie nicht mit errungenen Wahlkreismandaten verrechnet und darum ein Verlust von Listenmandaten nicht von einer großen Zahl nicht anrechenbarer Direktmandate verdeckt würde.

Das Bundesverfassungsgericht hat auch eine solche Verbindung der Mehrheits- mit der Verhältniswahl bei der Wahl zum Deutschen Bundestag ausdrücklich zugelassen (BVerfGE 121, 266 [296]) und als denkbare Alternative (BVerfGE 121, 266 [307]) sowie Möglichkeit der Neuregelung (BVerfGE 121, 266 [315]) bezeichnet. Der Entwurf entscheidet sich bei der Vorlage einer verfassungsgemäßen Regelung, die nicht mehr ermöglicht, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen führt, gegen diese Alternative.

Ein Grabensystem würde einen Bruch mit der etablierten Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl in der personalisierten Verhältniswahl und einen Einschnitt in gewachsene politische Gerechtigkeitsvorstellungen und Strukturen bedeuten. Wenn die Ergebnisse der vorgeschalteten Mehrheitswahl von Wahlkreisbewerbern mit den nach dem Stärkeverhältnis der Parteien vergebenen Listenmandaten nicht mehr verrechnet würden, würde das Parlament nicht mehr die politischen Präferenzen der Wählerschaft spiegeln und für die Hälfte (oder einen anderen gesetzlich bestimmten Bruchteil) aller Parlamentssitze die typischen Effekte der Mehrheitswahl eintreten, dass die für einen unterlegenen Kandidaten abgegebenen Stimmen verloren sind und kleinere Parteien, die an keinem Ort die Mehrheit, überall aber einen relevanten Teil der Stimmen gewinnen, insoweit ohne Repräsentanz im Parlament bleiben.

Für kleinere Parteien würde ein Grabensystem darum bedeuten, dass die Hälfte (oder ein anderer gesetzlich bestimmter Bruchteil) der Sitze für sie de facto von vornherein unerreichbar und eine Domäne der großen Parteien wäre, deren

Wahlkreisbewerber sich mit Aussicht auf Erfolg um Wahlkreismandate bewerben können. Dieser Vorteil für die großen Parteien würde zusätzlich nicht mehr durch die Anrechnung auf den in der Verhältniswahl festgestellten Proporz relativiert. Vielmehr würde die Abkoppelung der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen von der Verhältniswahl eine Halbierung der Repräsentanz kleiner Parteien im Bundestag und eine Zusatzprämie für die in den Wahlkreisen relativ stärksten Parteien bedeuten.

3. Kompensationsmodelle

Den Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts oder inversen Erfolgswerts würde auch ein Wahlrecht beseitigen, das von Kandidaten einer Partei errungene Wahlkreismandate, die nicht nach § 6 Absatz 4 BWG von den Listenmandaten der gleichen Partei abgerechnet werden können, weil sie die Zahl der Listenmandate übersteigen (sog. Überhangmandate), mit Sitzen anderer Landeslisten der gleichen Partei verrechnet (sog. Kompensationsmodell). Denn ein Verlust an Zweitstimmen einer Landesliste, der in der Unterverteilung zu einem Sitzverlust dieser Landesliste und bei einer anderen Landesliste der Partei zu einem Listenmandat mehr führen würde, würde ein anrechenbares Direktmandat zu einem Überhangmandat machen, das durch Sitzverlust einer anderen Landesliste der Partei kompensiert wird. Der Zweitstimmenverlust führt nicht zu einem Sitzgewinn der Partei, sondern der Sitzgewinn einer anderen Landesliste durch die Kompensation zugleich zu einem Sitzverlust. Und umgekehrt würden mehr Zweitstimmen für eine Partei mit Überhangmandaten zwar zu einem Sitzverlust einer anderen Landesliste in der Unterverteilung, per Saldo aber nicht zu weniger Sitzen führen, weil ein Direktmandat in dem Land wegen der Zweitstimmen- und Listenmandatsgewinne abrechenbar und darum nicht mehr durch Streichung eines Listenmandats in einem anderen Land kompensiert wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 eine Verrechnung von Direktmandaten mit Zweitstimmenmandaten als eine Möglichkeit der Neuregelung genannt. Es hat aber zugleich darauf hingewiesen, dass eine landeslistenübergreifende Verrechnung von Direktmandaten und Zweitstimmenmandaten Überhangmandate und damit den Effekt des negativen Stimmgewichts zwar weitestgehend vermeiden, aber gleichzeitig dazu führen würde, dass für den Ausgleich fehlender Listenmandate auf einer Landesliste auf Mandate einer anderen Landesliste zurückgegriffen werden müsste (BVerfGE 121, 266 [315]) und es damit zu Beeinträchtigungen des föderalen Proporz kommen kann (a. a. O. 307). Auch die abweichende Meinung der die Entscheidung vom 10. April 1997 nicht tragenden Richter, die ein Kompensationsmodell zur Vermeidung von Überhangmandaten befürwortete, hatte darauf hingewiesen, dass dieses Modell nicht sicherstellen kann, dass die einzelnen Landesverbände der Parteien im Bundestag in der Stärke vertreten sind, wie dies dem Anteil der auf sie entfallenden Zweitstimmen entspricht (BVerfGE 95, 335 [401]).

Dabei ist die damalige optimistische Annahme der die Entscheidung nicht tragenden Richter, ein solches Verrechnungsmodell könne „die bei seiner Anwendung entstehende Unterrepräsentation einiger – größerer – Landesverbände auf einen geringen Umfang beschränken, der in seinem Ausmaß nur unwesentlich über die durch das geltende Recht

ohnehin bewirkte Überrepräsentation der Landesverbände mit Überhangmandaten hinausgeht“ (BVerfGE 95, 335 [402]), durch die Wahlergebnisse seit 1997 nicht bestätigt worden. Zudem ist die damalige Einschätzung der unter Hinweis auf den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 13/5575) ein Kompensationsmodell befürwortenden Richter, es sei „ganz unwahrscheinlich“, dass eine Partei bundesweit mehr Direktmandate erziele als ihr nach Proporz Listenmandate zustehen und dass eine Partei wie die CSU, die in nur einem Bundesland antritt, Überhangmandate erzielen könne (a. a. O. 401), durch die Ergebnisse der Bundestagswahl von 2009 widerlegt worden. Denn in dieser Wahl erzielten Wahlkreisbewerber der CDU genau so viele Direktmandate, wie der Partei nach Zweitstimmenergebnis Listenmandate zustanden, und drei Mandate der Wahlkreisbewerber der CSU in Bayern waren auf die Landesliste der CSU nicht anrechenbare Überhangmandate.

Tatsächlich werden bei einem Kompensationsmodell noch einmal ebenso viele Mandate von Landeslisten ohne Überhangmandate abgezogen wie Überhangmandate anfallen, so dass der Effekt nicht „nur unwesentlich“ verstärkt, sondern der Vorteil der Landeslisten und der Länder mit Überhangmandaten durch gleich hohe Abzüge von Listenmandaten bei Landeslisten (und damit auch bei Ländern) ohne Überhangmandate verdoppelt wird. So wären bei der Bundestagswahl 1998 13 Überhangmandate der SPD in den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen durch Abzug von 13 Listenmandaten in den Ländern Niedersachsen (–2), Nordrhein-Westfalen (–4), Sachsen (–1), Hessen (–1), Rheinland-Pfalz (–1), Bayern (–2) und Baden-Württemberg (–2) zu kompensieren gewesen. Im Jahr 2002 wären 4 Überhangmandate der SPD in Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen aus den Landeslisten der SPD in Nordrhein-Westfalen (–1), Sachsen (–1), Bayern (–1) und Baden-Württemberg (–1) kompensiert worden. Und bei der Wahl 2005 wären die 9 Überhangmandate der SPD in Hamburg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und im Saarland von den SPD-Landeslisten Schleswig-Holstein (–1), Niedersachsen (–1), Nordrhein-Westfalen (–3) Hessen (–1), Rheinland-Pfalz (–1), Bayern (–1) und Baden-Württemberg (–1) und die 7 Überhangmandate der CDU in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg von den CDU-Landeslisten Hamburg (–1), Niedersachsen (–1), Berlin (–2), Hessen (–1), Rheinland-Pfalz (–1) und Saarland (–1) kompensiert worden. Per Saldo wären damit zusammen genommen auf die Länder Brandenburg (+3), Sachsen-Anhalt (+4) und Sachsen (+4) mehr und auf Niedersachsen (–2), Nordrhein-Westfalen (–5), Hessen (–2) und Rheinland-Pfalz (–2) weniger Sitze entfallen als dem föderalen Proporz entspricht.

Besonders aufschlussreich sind insofern die Ergebnisse der letzten Wahl von 2009, in der eine Partei bundesweit genau so viele Direktmandate gewonnen hat, wie ihr Listenmandate zustehen würden. Bei einem Kompensationsmodell würde hier kein einziges Listenmandat mehr anfallen, weil entweder im Land erzielte Direktmandate abgerechnet oder die Listenmandate zur Kompensation von Überhangmandaten in anderen Ländern herangezogen würden. Die 21 Überhangmandate wären in Hamburg (–1), Niedersachsen (–5), Bremen (–1), Brandenburg (–4), Sachsen-Anhalt (–1), Berlin (–1) und in Nordrhein-Westfalen (–8) kompensiert worden. Das bedeutet aber, dass zur Kompensation von

10 Überhangmandaten der CDU in Baden-Württemberg nicht nur große Landeslisten wie Nordrhein-Westfalen (–8 von 45) oder Niedersachsen (–5 von 21) Sitze abgeben müssen, sondern dass auch kleine Landesverbände, die keine Direktmandate erzielen konnten, die von ihnen errungenen Listenmandate zur Kompensation von Überhangmandaten in anderen Ländern verlieren und ihre Wähler ohne Repräsentanz im Bundestag bleiben. So wäre das einzige Mandat der CDU in Bremen zwecks Kompensation von Überhangmandaten in anderen Ländern entfallen. Ebenso wären 4 von 5 Mandaten der CDU in Brandenburg zur Kompensation herangezogen worden und der CDU Brandenburg wäre nur ein 2009 erstmalig errungenes Direktmandat verblieben. Drei Überhangmandate, die die CSU in Bayern bei der Wahl 2009 entgegen der Erwartung der Befürworter interner Kompensation gewonnen hat, wären nach dem Kompensationsmodell nicht kompensiert worden, weil keine andere Landesliste dieser Partei zur Kompensation zur Verfügung steht.

Durch ein Kompensationsmodell wird die gleiche rechtliche Erfolgchance der Zweitstimmen derjenigen Wähler tangiert, die in den Ländern wählen, in denen Listenmandate zugunsten von Überhangmandaten in anderen Ländern verrechnet werden. So hätten bei der Bundestagswahl 2009, bei der im Bundesdurchschnitt 68 400 Zweitstimmen für ein Mandat der CDU erforderlich gewesen wären, rund 81 000 Wähler der CDU in Bremen keinen Abgeordneten entsandt, weil das der CDU-Landesliste nach der Zahl der von ihr errungenen Zweitstimmen zustehende Mandat zur Kompensation von Überhangmandaten in anderen Ländern herangezogen worden wäre. In Niedersachsen wären aus den gleichen Gründen bei einer solchen Berechnung für die Zuteilung eines Listenmandats der CDU rund 92 000, in Brandenburg sogar rund 327 500 Zweitstimmen erforderlich gewesen. Bei der Bundestagswahl 2005 hätte die SPD bundesweit zwar durchschnittlich nur 76 000 Zweitstimmen für die Zuteilung eines Listenmandats benötigt, die SPD-Landesliste in Schleswig-Holstein jedoch rund 82 000 Zweitstimmen.

Durch eine parteiinterne Kompensation wird auch die Gleichheit der Erfolgchance der Zweitstimmen zwischen den Ländern beeinträchtigt. Der Einfluss der Zweitstimmen der Wähler in den Ländern, in denen Listenmandate zur Kompensation von Überhangmandaten in anderen Ländern herangezogen werden, nimmt signifikant ab. So lag bei der Bundestagswahl 2009 der bundesweite Zweitstimmenanteil pro Sitz bei rund 69 700 Stimmen, die Spannweite des Zweitstimmenanteils pro Sitz lag bei rund 18 900 Stimmen (geringster Wert in Bremen mit rund 56 000 Stimmen; höchster Wert in Berlin mit rund 74 900 Stimmen). Bei einem Kompensationsmodell hätte sich die Spannbreite, die dann bei rund 34 000 Stimmen (zwischen Saarland mit rund 58 500 und Brandenburg mit rund 92 500 Stimmen) gelegen hätte, fast verdoppelt. Damit würde der föderale Proporz der Zweitstimmen erheblich beeinträchtigt.

Mit einem Kompensationsmodell, das von Wahlkreisbewerbern erzielte Direktmandate auch mit Listenmandaten derselben Partei in anderen Ländern verrechnet, würde die bisherige Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche Gliederung aufgegeben. Durch die Anrechnung der Direktmandate nur auf die jeweilige Landesliste der Partei nach § 6 Absatz 4 BWG soll der föderale Proporz der Zweitstimmen möglichst

genau im Wahlergebnis wiedergegeben werden (BVerfGE 121, 266 [302]). Wenn von Wahlkreisbewerbern einer Partei in einem Land gewonnene Direktmandate auf Sitze, die einer anderen Landesliste der Partei nach der Zahl der dort errungenen Zweitstimmen zustehen (BVerfGE 121, 266 [271]), angerechnet würden, würden mit einem schlechten Listenergebnis eines Landesverbandes andere, bei den Zweitstimmen erfolgreichere Landesverbände (BVerfGE 121, 266 [302]) und solche, die aufgrund der regionalen Stärke der Partei nicht viele Direktmandate erzielen konnten, belastet. Solch eine Regelung würde die gewachsenen Strukturen und Gliederungen der Parteien sowie regionale Besonderheiten der Länder unberücksichtigt lassen.

Der Bundesgesetzgeber ist zwar laut Bundesverfassungsgericht nicht verpflichtet, bei der Wahl zum Bundestag als dem unitarischen Verfassungsorgan des Bundes föderative Gesichtspunkte zu berücksichtigen (BVerfGE 121, 266 [305]). Ein Wahlsystem, das die Gliederung des Bundes in Länder sowie die der bundesstaatlichen Gliederung folgende Organisation der Parteien gemäß § 2 des Parteiengesetzes (PartG) bei der Stimmzuteilung ignoriert und in Kauf nimmt, dass föderale Proporzverzerrungen verschärft und beim Wähler erfolgreiche Landeslisten durch eine Abrechnung in anderen Ländern angefallener Direktmandate Sitze verlieren, die ihnen nach der Zahl der errungenen Zweitstimmen zustehen, und dass darum beim Wähler erfolgreiche Landeslisten ohne Vertretung im Bundesparlament bleiben können, ist verfassungspolitisch abzulehnen.

Bei der dem Gesetzgeber obliegenden Aufgabe, verfassungsrechtlich legitime Ziele und das Gebot der Wahlrechtsgleichheit zum Ausgleich zu bringen (BVerfGE 121, 266 [303]; 95, 408 [420]), entscheidet sich demgegenüber der vorliegende Entwurf dafür, die der Wahrung eines föderalen Proporz dienende Verrechnung der Direktmandate mit Listenmandaten im Anschluss an die Unterverteilung (BVerfGE 121 266 [302]) beizubehalten und nicht die verfassungsrechtlich nicht gebotene (BVerfGE 95, 355 [356]) Herstellung des Proporz nach Zweitstimmen zum ausschließlichen Verteilungssystem zu erheben. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erlaubt das Bundesstaatsprinzip dem Gesetzgeber, sich am gliedstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland zu orientieren (BVerfGE 121, 266 [303]). Föderale Belange können grundsätzlich bei der Ausgestaltung des Wahlrechts berücksichtigt werden und sind geeignet, eine angemessene Differenzierung der Wählerstimmen zu rechtfertigen (BVerfGE 121, 266 [303]). Eine Rücksichtnahme auf die bundesstaatliche Gliederung und auf die ihr folgende Organisation der Parteien auch im Wahlrecht ist „verfassungsrechtlich legitimiert“ (BVerfGE 121, 266 [303]; 95, 335 [350]). Gegenüber der Nichtbeachtung dieses verfassungsrechtlich legitimierten Aspekts durch Verzerrung des föderalen Proporz stellt die Lösung über den Verzicht auf Listenverbindungen ein milderer Mittel zur Beseitigung des Effekts des negativen Stimmgewichts dar.

4. Ausgleichsmandate

Auch ein Ausgleich von Überhangmandaten durch so genannte Ausgleichsmandate stellt keine vorzugswürdige Alternative dar. Ein so genannter einfacher Ausgleich in Form von Ausgleichsmandaten für die Parteien/Listenverbindungen, für die in keinem der Länder nicht auf die Landesliste

anrechenbare Direktmandate angefallen sind, beseitigt nur die durch die Überhangmandate verursachte Störung des bundesweiten Parteienproporz. Er ist ohne Auswirkung auf den Effekt des so genannten negativen Stimmgewichts oder inversen Erfolgswertes. Denn die Überhangmandate werden nur in ihrer proporzverzerrenden Wirkung ausgeglichen, nicht aber beseitigt. Die durch Überhangmandate verursachte Differenzierung des verhältnismäßig verstandenen Erfolgswertes der Wählerstimmen ist aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG vereinbar (BVerfGE 121, 266 [274]; 95, 335 [356]; 79, 169 [171]; 16, 130 [140]; 7, 63 [74]); zur Beseitigung des so genannten negativen Stimmgewichts und zur Erfüllung des Regelungsauftrags des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 3. Juli 2009 (BVerfGE 121, 266) leistet ein einfacher Ausgleich keinen Beitrag.

Würden auf eine Partei mit Überhangmandaten weniger Zweitstimmen entfallen, könnte nach wie vor der widersinnige Effekt eintreten, dass die betroffene Landesliste in der Unterverteilung ein Listenmandat an eine andere Landesliste derselben Partei verliert, die Partei im Ausgangsland aber aufgrund der Zahl der den Wahlkreisbewerbern der Partei nach § 6 Absatz 5 BWG verbleibenden Direktmandate nicht weniger Sitze hat, während durch das nun bei einer anderen Landesliste anfallende Listenmandat die Partei insgesamt einen Sitz mehr erhält, ein Verlust an Zweitstimmen also widersinnig zu mehr Sitzen führt. Daran ändern die wegen des (durch Verlust des Listenmandats entstehenden) weiteren Überhangmandats vergebenen Ausgleichsmandate für andere Parteien nichts. Denn sie lassen die Verhältnisse innerhalb der Partei mit Überhangmandaten und damit den bei ihr aufgetretenen inversen Erfolgswert unberührt und gleichen nur den bundesweiten Parteienproporz aus.

Auch ein Ausgleich mit Gesamtneuverteilung der zusätzlichen Mandate in einer erneuten Oberverteilung auf alle Parteien/Listenverbindungen stellt keine Lösung dar. Zwar werden durch die zusätzliche Zahl von Mandaten in der Oberverteilung hier – je nach Ausgestaltung des Modells – einige oder alle Direktmandate auf eine größere Zahl von Listenmandaten anrechenbar und stellen so keine Überhangmandate mehr dar. Durch die Funktionsbedingungen dieses Modells auf Bundesebene führen die Ausgleichsmandate aber zu einer Zunahme des Effekts des negativen Stimmgewichts:

Wenn in dem Land, in dem Wahlkreisbewerber einer Partei mehr Direktmandate gewonnen haben als die Landesliste der Partei Listenmandate, auf die Landesliste dieser Partei mehr Zweitstimmen entfallen wären, würden mehr Listenmandate auf die Landesliste dieser Partei entfallen und wären damit mehr Direktmandate auf die Landesliste anrechenbar. Dann wären aber auch in der endgültigen Oberverteilung weniger zusätzliche Ausgleichsmandate zu verteilen. Es würden also weniger Sitze in der endgültigen Oberverteilung verteilt. Darum könnten auch auf die Partei, die hypothetisch mehr Zweitstimmen erhalten hat, in der Oberverteilung weniger Sitze entfallen, was einen inversen Erfolgswert darstellen würde. Gleichzeitig besteht der unabhängig von Ausgleichsmandaten zu negativem Stimmgewicht führende Grund fort, dass mehr Zweitstimmen und mehr Listenmandate einer Partei in einem Land mit Überhangmandaten nicht zugute kom-

men, in der Unterverteilung aber zu einem Verlust von Listenmandaten einer anderen Landesliste, mehr Stimmen also zu weniger Sitzen führen. Die Kombination beider Faktoren führt zu mehr negativem Stimmgewicht. Ein solches Modell stellt keine Lösung des Auftrags aus BVerfGE 121, 266 dar.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 38 Absatz 3 GG.

V. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen des Bundeswahlgesetzes haben keine Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand zur Folge.

Das Gesetz führt auch zu keinem zusätzlichen Aufwand für die Wahlorganisation. Ein Vollzugaufwand entsteht nur hinsichtlich der notwendigen Anpassung der für die Wahl eingesetzten Software des Bundeswahlleiters. Diese Software, die für die IT-unterstützte Ermittlung des Wahlergebnisses eingesetzt wird, muss an das neue Verfahren der Mandatzuteilung angepasst werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes – BWG)

Zu Nummer 1 (§ 6)

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

Der dem Absatz 1 angefügte neue Satz 1 stellt in Verbindung mit der in Nummer 2 vorgesehenen Streichung des § 7 die zentrale Änderung des Wahlrechts für die Wahl zum Deutschen Bundestag dar. Diese führt dazu, dass unter Beibehaltung des Systems der personalisierten Verhältniswahl die Listensitze anhand von Sitzkontingenten pro Land nach Wahlbeteiligung auf unverbundene Landeslisten verteilt werden. Die bisher aufgrund der Möglichkeit der Listenverbindung vorgesehene Sitzverteilung zunächst im Rahmen einer Oberverteilung auf die Parteien und sodann im Rahmen einer Unterverteilung auf die einzelnen Landeslisten der Parteien entfällt.

Die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze vollzieht sich in zwei Schritten:

Zuerst wird nach der Regelung in dem neuen Satz 1 zunächst jeweils die Anzahl der Sitze ermittelt, die von der Gesamtzahl der Sitze nach § 1 Absatz 1 (598 Sitze) auf jedes Land entfällt. Jedem Land wird also von den 598 Sitzen ein Sitzkontingent zugewiesen. Die Zuteilung von Sitzkontingenten an die Länder steht dabei in einem engen Zusammenhang mit der Änderung in Nummer 2, der Streichung des § 7, mit der die Möglichkeit der Listenverbindung abgeschafft wird. Jede zugelassene Landesliste einer Partei, die die Sperrklausel nach § 6 Absatz 6 überwunden hat, tritt damit bei der Verteilung der Listenmandate innerhalb des Sitzkontingents eines Landes allein in Konkurrenz zu den Landeslisten der anderen (zu berücksichtigenden) Parteien an. Sodann werden nach den weiterhin geltenden Regelungen in § 6 Absatz 2 die vom Kontingent eines jeden Landes umfassten Listensitze

auf die in dem Land zu berücksichtigenden Landeslisten (vgl. § 6 Absatz 6) verteilt. Nach diesen Regelungen wurden bisher schon die Listensitze im Rahmen der Oberverteilung (dort in Verbindung mit der Vorschrift des § 7 Absatz 1 Satz 1 und 2) auf die Parteien und im Rahmen der Unterverteilung auf die (verbundenen) Landeslisten einer Partei verteilt.

Die Größe der Sitzkontingente richtet sich nach der Zahl der Wähler in jedem Land. Jeder Wahlberechtigte, der an der Wahl teilnimmt und seine Erst- oder Zweitstimme abgibt, nimmt also unmittelbaren Einfluss auf die Größe der Sitzkontingente.

Die Berechnung der Sitzkontingente erfolgt kraft Verweisung auf die Regelungen in § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 mit dem dort beschriebenen Verfahren (Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers). Es kommt damit weiterhin dasselbe Berechnungsverfahren zum Einsatz, auf dessen Grundlage bisher die Listenmandate auf die Parteien und deren Landeslisten im Rahmen von Ober- und Unterverteilung verteilt worden waren. Künftig wird mit diesem Verfahren neben der Ermittlung der Sitzkontingente auch in direkter Anwendung des § 6 Absatz 2 die Verteilung der Sitze eines Kontingents auf die zu berücksichtigenden Landeslisten und – wie bisher – kraft Verweisung in § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Satz 2 die Verteilung der 299 Wahlkreise auf die Länder durchgeführt.

Zu Doppelbuchstabe bb

Aus systematischen Gründen wird der bisherige Satz 1 zum neuen Satz 3 unnummeriert. Die Regelungen in den unnummerierten Sätzen 3 und 4 – neu – (vgl. Änderung zu Doppelbuchstabe cc) beziehen sich auf den Verteilungsmaßstab, nach dem die Sitze eines Kontingents auf die zu berücksichtigenden Landeslisten zugeteilt werden. Diesen Regelungen geht verfahrenschonologisch die Vorschrift des bisherigen Satz 3 vor, der zum neuen Satz 2 unnummeriert worden ist (vgl. Änderung zu Doppelbuchstabe dd). Nach Ermittlung der Sitzkontingente muss zunächst die Zahl der auf jedes Land entfallenen Abgeordneten in den vom neuen Satz 2 erfassten Fällen bereinigt werden (vgl. Änderung zu Doppelbuchstabe dd).

Zu Doppelbuchstabe cc

Die Unnummerierung des bisherigen Satzes 2 in den neuen Satz 4 wird aus den zu Doppelbuchstabe bb beschriebenen systematischen Gründen vorgenommen.

Mit den Worten „vorgeschlagen ist, die nach Absatz 6 bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt wird oder für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist“ wird die Problematik des „doppelten Erfolgswertes“ auch für den Fall der „Berliner Zweitstimmen“ beseitigt. Den beiden Fällen, die bislang von dem Regelungsgehalt der Vorschrift erfasst sind, wird ein weiterer hinzugefügt, der sich auf die den „Berliner Zweitstimmen“ zugrunde liegende Fallgestaltung bezieht.

Bislang bleiben bei der Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze, die sich nach der Anzahl der für jede Landesliste abgegebenen Zweitstimmen richtet, nur die Zweitstimmen von Wählern unberücksichtigt, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Einzelbewerber oder Bewerber einer Partei abgegeben haben, für die in dem be-

treffenden Land keine Landesliste zugelassen ist. Künftig werden auch die Zweitstimmen von Wählern unberücksichtigt bleiben, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber einer Partei abgegeben haben, die an der Sperrklausel gescheitert ist.

Auch in der neu hinzugetretenen Fallgestaltung kommt den für den Erwerb des Direktmandats maßgebenden Erststimmen von Wählern ausnahmsweise Einfluss auf die personelle und politische Zusammensetzung des Bundestages zu. Da bislang auch die Zweitstimme von solchen Wählern beim Wahlergebnis berücksichtigt wurde, hatten diese ein doppeltes Stimmgewicht. Zur Wahrung der Wahlgleichheit wird das dadurch verhindert, dass die Zweitstimmen solcher Wähler künftig ebenfalls nicht berücksichtigt werden.

Der Gesetzgeber beseitigt damit eine Regelungslücke, auf die das Bundesverfassungsgericht bereits mit Urteil vom 23. November 1988 hingewiesen hatte (BVerfGE 79, 161 [166 f.]), das erst jüngst mit Beschluss vom 15. Januar 2009 (BVerfGE 122, 304 [312]) erneut in Erinnerung gerufen worden ist:

„Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens deutet insoweit auf eine Regelungslücke hin: Als 1953 die dem § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG entsprechende Regelung des § 9 Absatz 1 Satz 2 BWG 1953 (...) in das Wahlrecht eingeführt wurde, kam ihre Erstreckung auf Wahlkreissieger der von der Sperrklausel betroffenen Parteien nicht in Betracht, weil diese gemäß § 9 Absatz 4 BWG 1953 bei der Sitzverteilung auf die Landeslisten immer schon dann berücksichtigt wurden, wenn sie in einem Wahlkreis einen Kandidaten durchgebracht hatten. Als die Sperrklausel in dem 1956 eingebrachten Entwurf eines Bundeswahlgesetzes (...) ihren heutigen Inhalt bekam, war zunächst nicht berücksichtigt worden, dass damit eine bis dahin nicht mögliche Konstellation eröffnet wurde, indem ein oder zwei Bewerber der von der Sperrklausel betroffenen Parteien als Wahlkreissieger Bundestagssitze erhalten könnten, ohne dass den Parteien Listenplätze zugeteilt werden. Erst in dritter Lesung wurde dies erkannt und eine Anpassung des Wortlauts des § 6 Absatz 1 Satz 3 BWG an diese Konstellation vorgenommen (...). Evident wurde aber übersehen, dass diese Konstellation Wählern, die mit ihrer Zweitstimme Parteien bedacht haben, die an der Sitzverteilung teilnehmen, einen doppelten Stimmerfolg ermöglicht und daher auch eine Änderung des § 6 Absatz 1 Satz 2 BWG veranlasst war.“

Zu Doppelbuchstabe dd

Die Umnummerierung des bisherigen Satzes 3 in den neuen Satz 2 folgt aus den bei der Änderung zu Doppelbuchstabe bb beschriebenen systematischen Gründen. Nach der Ermittlung der Sitzkontingente (Satz 1 – neu –) muss, wenn einer der in § 6 Absatz 1 Satz 4 umschriebenen Fälle vorliegt, zunächst noch die Zahl der im Land zu vergebenden Sitze nach der Regelung im neuen Satz 2 angepasst werden, bevor die Sitze auf die zu berücksichtigenden Landeslisten verteilt werden können (Sätze 3 und 4). Denn von der Zahl der auf ein Land entfallenen Abgeordneten ist vor Verteilung der Sitze auf die Landeslisten die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber abzuziehen, die als unabhängige Einzelbewerber oder als Bewerber von Parteien angetreten sind, für die in dem Land keine Landesliste zugelassen ist oder die die Sperrklausel des Absatzes 6 nicht überwunden haben. Solche

Direktmandate sind bislang auch schon vor der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten abgezogen worden. Sie sind bisher aufgrund der Systematik des alten Wahlrechts, das die Verteilung der Sitze auf die Listen/Listenverbindungen zunächst in einer Oberverteilung vornahm, bei dieser von der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze abgezogen worden (vgl. den bisherigen Satz 3), bevor die verbliebenen Listensitze auf die bei der Wahl angetretenen Parteien verteilt worden sind. Mit dem Wegfall von Ober- und Unterverteilung müssen nunmehr solche Direktmandate von dem Sitzkontingent desjenigen Landes abgezogen werden, in dem sie errungen worden sind.

Die einzelnen Fälle, in denen Direktmandate in Abzug gebracht werden müssen, sind nach der Änderung zu Doppelbuchstabe cc nunmehr mit den Fällen identisch, in denen Zweitstimmen von Wähler zur Vermeidung eines „doppelten Erfolgswerts“ nicht berücksichtigt werden dürfen. Es kann daher auf die Regelung des neuen Satzes 4 verwiesen werden.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb, cc und dd.

Zu Doppelbuchstabe bb

Die Streichung in Absatz 2 Satz 2 ist eine Folgeänderung zu der Einführung von Sitzkontingenten. Nach Wegfall der Möglichkeit der Listenverbindung (vgl. Änderung zu Nummer 2) tritt jede Landesliste einer Partei separiert von den anderen Landeslisten der Partei bei der Verteilung der Listensitze in einem Land auf der Grundlage des Sitzkontingents an. Wie viele Listensitze auf die in einem Land zu berücksichtigenden Landeslisten der angetretenen Parteien entfallen, bestimmt sich ausschließlich nach der Zahl der Zweitstimmen, die die Landeslisten in dem betreffenden Land erhalten haben.

Zu Doppelbuchstabe cc

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Buchstabe a Doppelbuchstabe dd.

Zu Buchstabe c

Mit der Einfügung des neuen Absatzes 2a werden Erfolgswertunterschiede unter den Landeslisten der Parteien, die aufgrund von Rundungsverlusten bei der Verteilung der Sitze in den 16 Sitzkontingenten entstehen, durch die Vergabe weiterer Sitze ausgeglichen. Über die gesetzliche Zahl der Abgeordneten (598) hinaus (§ 6 Absatz 2a Satz 2 – neu –) werden diese weiteren Sitze den Landeslisten einer Partei, bei denen sich die nicht mehr zu einem Mandat führenden „Reststimmen“ in den 16 Ländern kumulieren, wie folgt zugeteilt:

Es wird für jede Landesliste einer Partei die (positive oder negative) Abweichung der auf sie entfallenen Zahl der Zweitstimmen von der nach § 6 Absatz 2 Satz 6 für die errungenen Sitze im jeweiligen Land benötigten Zweitstimmenzahl ermittelt. Sodann werden alle positiven Abweichungswerte der einzelnen Landeslisten dieser Partei

summiert. Die Summe wird durch die im Wahlgebiet für einen der zu vergebenden Sitze erforderliche durchschnittliche Zweitstimmenzahl geteilt. Die durchschnittliche Zweitstimmenzahl ergibt sich aus dem Ergebnis der Teilung aller im Wahlgebiet nach § 6 Absatz 1 Satz 4 berücksichtigungsfähigen Zweitstimmen durch die Gesamtzahl der Sitze nach § 1 Absatz 1 abzüglich der auf erfolgreiche Wahlkreisbewerber nach § 6 Absatz 1 Satz 4 entfallenen Sitze. Das Ergebnis der Teilung der Summe der positiven Abweichungen durch die im Wahlgebiet für einen der zu vergebenden Sitze erforderliche durchschnittliche Zweitstimmenzahl wird nach Maßgabe des § 6 Absatz 2 Satz 3 gerundet; bei einem Ergebnis von genau 0,5 entscheidet wegen des Verweises auf § 6 Absatz 2 Satz 4 zweiter Halbsatz das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los, ob das Ergebnis der Teilung auf- oder abgerundet wird. Das gerundete Ergebnis stellt die Anzahl der nach Absatz 2a – neu – anfallenden weiteren Sitze dar. Die weiteren Sitze werden den Landeslisten der Partei mit der höchsten positiven Abweichung zugeteilt, weil bei diesen Landeslisten die meisten „Reststimmen“ angefallen sind, die bei der Zuteilung der Sitze aus den jeweiligen Sitzkontingen-ten nicht mehr zu einem Mandat geführt haben.

Zu Buchstabe d

Die Neufassung des Absatzes 3 stellt sicher, dass sich die so genannte Mehrheitssicherungsklausel auch nach dem durch Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzes angeordneten Verzicht auf die Listenverbindungen nach § 7 auf die bundesweite Mehrheit der Zweitstimmen und Sitze bezieht. Erhalten die Landeslisten einer Partei im Wahlgebiet mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten, entfallen aber bei der Verteilung der Sitze nach § 6 Absatz 2 und 2a auf die Landeslisten dieser Partei zusammen nicht mehr als die Hälfte der im Wahlgebiet zu vergebenden Sitze, werden den Landeslisten dieser Partei so viele weitere Sitze zugewiesen, bis auf sie ein Sitz mehr als die Hälfte der im Wahlgebiet zu vergebenden Sitze entfällt. Die Bezugsgröße der im Wahlgebiet zu vergebenden Sitze ist die Gesamtzahl der Sitze nach § 1 Absatz 1 abzüglich der auf er-

folgreiche Wahlkreisbewerber nach § 6 Absatz 1 Satz 4 entfallenen Sitze zuzüglich der nach Absatz 2a zu vergebenden Sitze. Weitere nach Satz 1 anfallende Sitze werden – wie bei Absatz 2a – den Landeslisten der Partei mit den meisten „Reststimmen“ zugeteilt, die nicht mehr zu einem Mandat bei der Zuteilung der Sitze des Kontingents geführt haben. Wie Satz 2 verdeutlicht, erhöht sich durch die Vergabe weiterer Sitze nach Satz 1 die Gesamtzahl der Sitze nach § 1 Absatz 1.

Zu Buchstabe e

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu Buchstabe c.

Zu Nummer 2 (§ 7)

Mit der Änderung (Aufhebung des § 7) wird auf die bislang vorgesehene Möglichkeit der Listenverbindung verzichtet. Die Aufhebung des § 7 ist im Zusammenhang mit der in Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa vorgesehenen Änderung (§ 6 Absatz 1 Satz 1 – neu –) zu sehen, mit dem nunmehr Sitzkontingente pro Land festgelegt werden. Das hat zur Folge, dass künftig jede zugelassene Landesliste einer Partei, die die Sperrklausel nach § 6 Absatz 6 überwunden hat, bei der Verteilung der Listenmandate innerhalb des Sitzkontingents eines Landes in Konkurrenz zu den Landeslisten der anderen (zu berücksichtigenden) Parteien antritt (vgl. die Ausführungen zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa).

Zu Nummer 3 (§ 29)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 2. Mit dem Verzicht auf die Möglichkeit der Listenverbindung bedarf es keines Verfahrens mehr zum Ausschluss der Listenverbindung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.