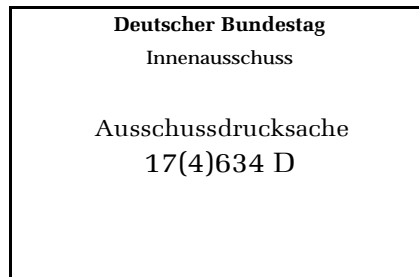


Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer



10099 Berlin
Unter den Linden 6
Telefon 030 - 2093 3347
Telefax 030 - 2093 3364
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de

60487 Frankfurt am Main
Georg Speyer-Straße 28
Telefon 069 – 7701 2926
Telefax 069/ 7167 5053
E-mail: hans @meyer-tabellion.de
den, 10. Januar 2013

**Stellungnahme
zu den
Wahlrechtsreformenentwürfen**

**BT-Drucks. 17/11819 nebst A-Drucks. 17(4)625
BT-Drucks. 17/11821**

**I.
Aufgabenstellung**

Der Bundestag hat drei vom Bundesverfassungsgericht gestellte Aufgaben zu erfüllen:

1. Nach der Entscheidung vom 3. Juli 2008 (BVerfGE 121, 266, 308) ist das Auftreten negativer Stimmgewichte bis auf mögliche irrelevante Restbestände auszuschließen.
2. Nach der Entscheidung vom 5. Juli 2012 (2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11 u. 2 BvE 9/11) können Länderkontingente nicht an die Wählerzahl geknüpft werden, sind „Reststimmverwertungen“ durch Zusatzmandate unzulässig und Überhänge nur in begrenzter Zahl erlaubt.
3. Dem Gesetzgeber ist in der Entscheidung vom 3. 7. 2008 (BVerfGE 121, 266, 316) auch aufgegeben, „das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzuzteilung im Deutschen Bundtag auf ein neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen“.

Sprachlich bleibt der Entwurf trotz der nicht unerheblichen Korrekturen so sehr der überkommenen und stark gewucherten Systematik wie Fassung des § 6 verhaftet, dass er die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, eine „für den Wähler“ verständliche Grundlage zu schaffen, grob verfehlt.

**II.
Zur Konzeption**

Inhaltlich beruht der Kompromiss zwischen den Fraktionen darauf, dass mögliche Überhänge voll ausgeglichen werden und dass ein zweistufiges und zusätzlich gegliedertes Verrechnungsverfahren etabliert wird. Dabei bezeichnet „Überhang“ ein Mandat, das nur durch Erststimmen, nicht aber auch durch Zweitstimmen für die Partei gedeckt ist. Der Entwurf beginnt

mit einer „Verteilung“ der Mandate nach Landeskontingenten, die sich an der doppelten Zahl der jedem Land nach § 3 BWahlG zugewiesenen Wahlkreise orientieren soll. (Absatz 2). Diese Mandatsverteilung wird „in jedem Fall“ (Absatz 6 Satz 1) und nicht nur im Fall von Überhängen durch eine zweite Rechnung überholt (Abs. 5); auch das kann nur der Kundige verstehen. Daher sind sprachliche Konsequenzen für Abs. 2 angezeigt.

Dass die endgültige Rechnung und damit die wirkliche „Verteilung“ der Mandate nur nach Absatz 5 vorgenommen werden, ergibt erst die spät im Entwurfsstadium eingefügte Klarstellung, dass *in jedem Fall* eine *bundesweite* Verteilung der Mandate auf die Parteien nach dem Divisorverfahren, also proportional zu den Zweitstimmenerfolgen der einzelnen Parteien, vorzunehmen ist.¹ Das gilt also auch, wenn keine Überhänge anfallen.

Die Rechnung ist nicht identisch mit den kumulierten Erfolgen einer nur landesbezogenen Proporzrechnung. Sie erhöht – nicht nur im Normalfall von Überhängen – durch die Ausgleichssitze die Sitzzahl des Bundestages, sondern verändert regelmäßig, nämlich auch ohne ausgleichende Überhänge, die landesbezogene Verteilung z. B. durch das Zusammenrechnen von sonst verlorenen sechzehnfachen „Reststimmen“ und ihre Umsetzung in Mandate. Es wird also auch ohne Überhänge sich ein anderes Ergebnis ergeben als bei einer Verteilung nur nach Absatz 2.

Der Entwurf kennt also im Text wie in der Begründung zwei „Verteilungsverfahren“, was verwirrend ist und zumindest sprachlich bereinigt werden sollte. Die zweite Rechnung hat den Vorteil, dass ebenso unvermeidbare wie unverwertbare Reststimmen nicht sechzehnmal, sondern für jede Partei nur einmal auftreten. Das entsprechende Anliegen hat beim letzten Versuch zu der durch das 2012er Urteil verschlossenen Lösung von Zusatzmandaten geführt. Damit ist aber zugleich klargestellt, dass die landeskontingentsbedingte „Verteilung“ nach Abs. 2 lediglich ein rechnerischer Erstschrift ist, der noch nicht zu einer Zuteilung von Mandaten in dem Sinne führt, dass die jeweiligen Bewerber einen Anspruch auf einen Sitz hätten.² Daher wäre es auch vorsichtiger, wenn man in Absatz 3 Satz 1 nicht von „Verteilung“ von Sitzen spräche, sondern von „Berechnung“ oder ähnliche Formulierungen verwendete. Man sollte „den Wähler“ (s. BVerfGE 121, 266, 316) nicht irreführen.

Der Vorschlag für die endgültige Rechnung in Absatz 5 Satz 1 ist dadurch gekennzeichnet, dass er von der „Verteilung“ der Sitze auf Länder³ im ersten Schritt (Absatz 2) zu einer Verteilung der Sitze auf Parteien, und zwar auf Bundesebene, übergeht, also eine doppelte Veränderung vornimmt. Dazu wird eine Erhöhung der Gesamtsitzzahl des § 1 Abs.1 notwendig. Sie soll erst dann enden, wenn bei der letzten Partei die auf Bundesebene kumulierten Mandatserfolge nach der Landeskontingentszuordnung einschließlich der Überhänge durch Zweitstimmen gedeckt sind (der Vorschlag formuliert leicht abweichend).

Wenn das Landessitzkontingentverfahren allerdings nicht als bloßes – später überholtes – rechnerisches Vorverfahren dienen sollte, sondern auch als Garantie eines Mindeststandards an Sitzen für jedes Land, dann stellt sich die in der Detailprüfung zu erörternde Frage eines Verstoßes gegen die verfassungsrechtlich garantierte Wahlgleichheit (s. unten zu Abs. 2 Satz 1).

¹ In der vorangegangenen Fassung fehlte ein Verteilungsmechanismus, was mit dem Gesetzesvorbehalt unvereinbar war.

² Es geht hier immer nur um Listenmandate, die Direktmandate werden schon in § 5 zugeteilt.

³ Die Begründung (S. 7) spricht von „Sitzkontingenten der Länder“; danach erst erfolgt die Verteilung auf die Landesparteien.

In jedem Fall sollte der Gedanke erwogen werden, ob es nicht für alle Beteiligten der politischen Seite zumutbar wäre, auf das in Absatz 2 vorgesehene „Vorverfahren“ zu verzichten, auch aus Gründen der Entlastung des Textes. Bei Beibehaltung müsste es aus Verfassungsgründen verändert werden.

III.

Detailerörterung

Zu Absatz 1:

In diesem Absatz geht es primär um die Klärung, welche Zweitstimmen nicht berücksichtigt werden. Es dient nicht gerade der Verständlichkeit des Gesetzes, wenn die zahlenmäßig weitestgehend größte und zudem bei jeder Wahl auftretende Gruppe, nämlich die unter die Sperrklausel fallenden Zweitstimmen nur nachrichtlich mit einem Verweis auf einen späteren Absatz aufgeführt werden. Die Regel des Absatzes 3 gehört hierher.

Dagegen empfiehlt es sich, die noch nie oder erst einmal in der langen Wahlrechtsgeschichte der Bundesrepublik eingetretenen, also exotischen beiden anderen Fälle zur Entlastung des Textes in dem freigewordenen § 7 unterzubringen. Das verhindert, dass man sie im Text des § 6 in Absatz 2 (zweimal) und 5 mit erheblichen Lasten für die Lesbarkeit mitschleppen muss. Das wäre bei der sowieso schon schwierigen Materie äußerst hilfreich.

Zu Absatz 2:

Satz 1 Allgemeines: Die Konsequenz der in Absatz 1 Satz 2 und 3 angewandten Technik rächt sich schon in Satz 1 des Absatzes 2: er enthält einen unerfüllbaren Gesetzesbefehl. Wenn es nämlich wirklich um die nach Absatz 1 Satz 3 „verbleibenden“ Sitze geht, dann sind es nach den Regeln der Rechenkunst, worauf auch Absatz 1 Satz 3 verweist, weniger als 598. Wie können dann aber auf jedes Land doppelt so viele Sitze entfallen, wie es Wahlkreise hat? Die Zahl der Wahlkreise steht unabhängig von Absatz 1 Satz 3 mit 299 fest. Die doppelte Zahl ist 598.

Satz 1 Formulierung: Die Formulierung bleibt inkonsequent, was das Verständnis nicht erleichtert. Während hier in Bezug auf die Sitze vorsichtig von „zugeordnet“ geredet wird, spricht Absatz 5 Satz 1 von einer „zweiten Verteilung“, woraus man schließen muss, dass es auch eine „erste Verteilung“ gegeben hat, welche aber nichts anders als jene „Zuordnung“ sein kann. Problematisch kann das werden, wenn die zweite Verteilung die erste auch negativ korrigiert, was nicht ausgeschlossen zu sein scheint.⁴ Werden dann schon erzielte Sitze und mit welcher Verfassungskonsequenz „entzogen“?

Satz 1 Kontingentsbestimmung: Unabhängig davon liefe das Parlament mit der vorgesehenen Regelung der Länderkontingente ein hohes verfassungsrechtliches Risiko, was in der Begründung (S. 18 – 19) geahnt, aber nicht erkannt ist. Richtig ist, dass das Gericht das Abstellen auf die Bevölkerungszahl für die Bemessung der Sitze bei einer Kontingentierung für zulässig hält. Wie sich aus einer jüngeren Entscheidung über die Wahlkreiseinteilung ergibt, toleriert das Gericht bei der Wahlkreisbildung einerseits „Abbildungsunschärfen“ (BVerfGE 130, 212, 228), also unterschiedliche Wahlkreiszahlen bezogen auf die maßgebende Landesbevölkerung, setzt aber andererseits hohe Anforderungen an die Einhaltung der Wahlgleichheit bei der Einbeziehung Minderjähriger in die Bevölkerungsrechnung (a. a. O. S. 236/237).

⁴ Weil es bei der „zweiten Verteilung“ um die Konkurrenz der Zweitstimmen geht und unterschiedliche Wahlbeteiligungen zwischen den Ländern, wie sie markant auftreten, eine Rolle spielen können.

Der Entwurf weicht aus unerfindlichen Gründen von der Bevölkerungszahl auf die Wahlkreiszahl aus, obwohl diese nur aus der Bevölkerungszahl abgeleitet ist und notwendig jene vom Gericht bezeichneten Abbildungsunschärfen ausweist; ja er verdoppelt diese Unschärfen noch. Ein nach der Rechtsprechung notwendiger verfassungslegitimer Grund für ein solches Vorgehen ist nicht ersichtlich. Nach § 3 Abs. 4 BWahlG steht das Original, also die Bevölkerungszahlen, dem Bundesinnenministerium jeweils rechtzeitig vor der Wahl zur Verfügung. Am Fall Bremen oder Saarland lässt sich die gleichheitswidrige Auswirkung dieses Vorgehens deutlich machen. Stünde Bremen nach der Bevölkerungszahl ein Sitzkontingent von fünf Mandaten zu oder dem Saarland von sieben, dann bekäme nach dem Vorschlag Bremen je nach Wahlkreiszahl entweder vier oder sechs Mandate und das Saarland sechs oder acht Mandate als Landeskontingent. Sie erhielten also nur aufgrund des Berechnungsmodus entweder zu viele oder zu wenige Mandate im Verhältnis zur deutschen Wohnbevölkerung.

Die Begründung räumt den gleichheitswidrigen Effekt des Vorschlags ein, und hält ihn mit dem bemerkenswerten Argument für tolerabel, dass die Mandate sowieso „letztlich“ nicht nach den Landessitzkontingenten verteilt würden, sondern „aufgrund der bundesweiten Oberverteilung auf Parteien und Unterverteilung in den Parteien“ (S. 18/19 der Begründung), also aufgrund dessen, was der Gesetzentwurf die zweite Stufe der Verteilung nennt. Wenn das immer so wäre, drängt sich der Einwand auf, wozu man die „erste Verteilung“ denn eigentlich braucht. Sie hat nur dann einen Sinn, wenn man sie wenigstens als die Fixierung eines Minimalerfolges, eines Mindeststandards begreifen kann. Ist sie das aber, dann ist der Gleichheitsverstoß durch die Anbindung an die Wahlkreis- statt an die Bevölkerungszahl nur dann unbeachtlich, wenn dieser Mindeststandard immer übertroffen wird – dann freilich auch überflüssig wäre. Es darf aber bezweifelt werden, ob man dies unterstellen kann. Geht die Zahl der Überhangmandate und damit die markante Vergrößerung des Bundestages durch Ausgleichsmandate zurück – es gab immerhin vier Bundestagswahlen ohne Überhänge – dann kann es geschehen, dass vor allen Dingen kleineren Ländern über die Verdoppelung der Wahlkreiszahl eine höhere (Mindest-)Mandatszahl über das Kontingent garantiert ist, als ihr nach dem Zweitstimmenerfolg zusteht. Dass diese Möglichkeit auch den Verfassern der Begründung des Entwurfs nicht fremd war, zeigt der letzte Satz der Begründung zu diesem Punkt (Seite 19 erster Absatz): „Maßgeblich ist das Ergebnis der Sitzverteilung nach allen Verteilungsstufen“. Wie kann das Ergebnis der ersten Stufe maßgeblich sein, wenn das Ergebnis der zweiten Stufe es immer überrollt? Ist es aber nicht so, dann führt das Abstellen auf die Verdoppelung der Wahlkreiszahlen statt auf die Bevölkerungszahl eines Landes notwendig zu gleichheits- und damit verfassungswidrigen Vorteilen. Warum will man dieses Risiko ohne Not eingehen?

Satz 2 bis 7: Stellung und Darstellung des Divisorverfahrens sollten überprüft werden. Die *Darstellung* leidet darunter, dass sie statt mit der Zielsetzung des Divisorverfahrens zu beginnen, erst die Durchführung definiert. Die Zielsetzung formuliert Satz 5, den ersten Rechenschritt Satz 6, die regelmäßig anfallenden zweiten Rechenschritte Sätze 3 und 4 und die fast immer notwendige Feinjustierung Satz 7. Das wäre die naheliegende Reihenfolge. Was die *Stellung* angeht, so sollte der Rechenoperation ein eigener Abschnitt gewidmet werden. Das würde zum einen dem Leser die Konzentration auf die Struktur des Verfahrens im Übrigen erleichtern. Auch wird das Rechenverfahren für zwei verschiedene Rechenstufen mit unterschiedlichen Ausgangswerten in Anspruch genommen, nämlich sowohl für die erste (s. Abs. 2) als auch für die zweite Rechenstufe (s. Abs. 6). Es könnte und müsste also neutraler gefasst werden. Im Text sollte es in einem Klammerzusatz als „Divisorverfahren“ bezeichnet werden, damit der Bezug darauf sprachlich einfacher als in der jetzigen Vorlage („in Absatz 2 Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren“) möglich ist.

Der Entwurf in A-Drucks. 17(4)625 wird dem Anliegen gerecht.

Zu Absatz 3:

Als eine gravierende und immer eintreffende Einschränkung der Wirksamkeit von Zweitstimmen gehört der Regelungsinhalt in Absatz 1, in dem von den anrechnungsfähigen und nicht anrechnungsfähigen Zweitstimmen die Rede ist. In A-Drucks. 17(4)625 ist das erkannt. Dadurch erledigte sich auch die Irritation, dass hier eine Regel für die „Verteilung“ getroffen ist, obwohl sie auch für die „Zuordnung“ des Absatzes 2 gelten soll.

Zu Absatz 5:

Das ist für den mit dem Bundestagswahlrecht und seiner Entwicklung nicht sehr Vertrauten der am Schwierigsten zu verstehende Absatz. Der „zweiten“ Verteilung entspricht keine vorangegangene „erste“ Verteilung, nur eine „Zuordnung“ (Abs. 2 Satz 1), die aber sofort wieder in „erste Verteilung“ umgewandelt wird. In Satz 1 wird wiederum „die Zahl der nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze“ bemüht, weil man die exotischen Fälle des Absatz 1 (s. die Anmerkung dort) mitschleppt. Nach dem strikten Satz 2 der Vorschrift wird aber im Widerspruch dazu nicht diese notwendig niedrigere Zahl, sondern die höhere „Gesamtzahl der Sitze“ erhöht. Praktisch mag das vielleicht nur selten eine Rolle spielen. Eine elegante oder wenigstens, wie vom Bundesverfassungsgericht verlangt, „normenklare und verständliche Formulierung“ ist das nicht.

Ein Problem des Vorschlages ist, dass er mit der in jedem Falle durchzuführenden Verteilungsberechnung des Absatzes 5 das Landessitzkontingentverfahren des Absatzes 2 überrollt. Der Witz der endgültigen Rechnung des Absatzes 5 besteht gerade darin, dass eine proportionale *Bundesrechnung* stattfindet. Sie ist nicht identisch mit einer kumulierten landesbezogenen Proporzrechnung. Sie erhöht nicht nur im Normalfall von Überhängen durch die Ausgleichssitze die Sitzzahl des Bundestages, sondern verändert regelmäßig, auch ohne auszugleichende Überhänge, die landesbezogene Verteilung z. B. durch das Zusammenrechnen von sonst verlorenen sechzehnfachen „Reststimmen“ und ihre möglichst umfassende Umsetzung in Mandate. Es wird also auch ohne Überhänge sich ein anderes Ergebnis ergeben als bei einer Verteilung nur nach Absatz 2.

In der Sache wird hier erst klar, dass sämtliche vorherigen Rechenschritte nur den einen Zweck haben, die (von den 598 Sitzen abweichende) Ausgangsgröße für die eigentliche und immer vorzunehmende proportionale Bundesrechnung für die Parteien und die in Abs. 6 vorgesehene Rückrechnung auf deren einzelne Landeslisten festzulegen. Auch das wird nur den sehr Eingeweihten einsichtig sein. Es wäre schon geholfen, wenn in Satz 1 statt „der zweiten Verteilung“ formuliert würde „der bundesweiten Zuteilung und Rückverteilung auf die Länder nach Abs. 6“.

Zu Absatz 6 zum Konzept:

In der Sache übernimmt der Vorschlag die Technik der „Listenverbindung“ des bisherigen Wahlrechts, die freilich auch nur eine „unechte“ war, wie erst jetzt deutlich wird. Die Verbindung wird nur hergestellt, um alle bundesweit erzielten Zweitstimmen für eine Partei für die Umrechnung in Mandate anrechenbar zu machen. Überflüssige, also für die Umwandlung in Mandate⁵ nicht notwendige Stimmen fallen für jede Partei nur einmal und nicht sechzehnmal an. Mit derselben Stimmenzahl werden also mehr Mandate „erwirtschaftet“ als ohne die Bundesrechnung. Zugleich liegt darin die Anerkennung der Wertigkeit möglichst vieler, wenn auch nicht absolut aller Zweitstimmen.

⁵ Unabhängig vom gewählten Umrechnungsmodus. Hier ist es das Divisorverfahren.

Unschön und für das Verständnis nicht förderlich ist, dass dem Leser nicht klarer gemacht wird, dass mit diesem Absatz die eigentliche Mandatsverteilung auf die Landeslisten der Parteien beginnt und alles Vorangegangene Präliminarien, aber keine Verteilungsentscheidungen regelte.

Zu Satz 1:

Zur Entlastung des Textes kann auf den Passus „nach Abs. 3 zu berücksichtigenden Parteien“ verzichtet werden, da schon vorher mit der Formulierung „der zu berücksichtigenden Zweitstimmen“ mit schon fast unnötig großer Deutlichkeit auf Abs. 1 damit auch auf Abs. 3 verwiesen ist. Das ist im Übrigen ein weiteres Argument, den Inhalt von Absatz 3 nach Absatz 1 zu transferieren.

Zu Satz 2:

Bei der Rückverteilung des nach Satz 1 errechneten Bundessitzkontingents nach Maßgabe des bundesweiten Zweitstimmenerfolges einer Partei auf die Landeslisten dieser Partei nimmt der Entwurf ebenfalls das Divisorverfahren in Anspruch. Er fügt aber zu Recht an, dass dabei jeder Landesliste mindestens eine Zuweisung in Höhe der Direktwählerfolge gebühre. Im Klartext bedeutet das in Überhangländern ein Abweichen von der primär angeordneten Zuteilung nach dem geregelten Divisorverfahren. Die Überhänge werden bei der entsprechenden Partei jenseits des Divisorverfahrens vorrangig bedient. Da das in Absatz 2 S. 2 bis 7 definierte Divisorverfahren aber jeweils den einzelnen beteiligten Landeslisten Sitzkontingente zuweist, also insofern, wenn ich das richtig sehe, keine Rangfolge der Zuteilung kennt, lässt sich das in Satz 2 angeordnete Divisorverfahren für die nach Abzug aller Direktmandate verbleibenden Sitze nicht ohne eine weitere Direktive zu Ende führen. Dabei machen das Problem allein die Überhänge. Es kann aber wegen der verfassungsverbürgten Unmittelbarkeit der Wahl nicht in der Hand des Bundeswahlleiters liegen, die Zuteilung der Restsitzzahlen vorzunehmen. Lediglich bei der Ein-Land-Partei CSU gibt es keine Schwierigkeiten.

Ähnliche Probleme sehe ich bei der Formulierung in Absatz 2 Satz 4 des Entwurfs A-Drucks. 17(4)625: Die Garantie des Direktwählerfolges in Satz 4 beißt sich bei Überhängen mit den Ansprüchen aller Parteien nach dem in Abs. 4 definierten Divisorverfahren.

Zu Absatz 7:

Um zu einer vom Gericht geforderten für den Wähler verständlichen und normenklaren Regelung zu kommen, empfiehlt es sich auch zu prüfen, ob § 6 nicht rechtlich wie politisch überflüssige Regeln enthält. Vorrangiger Kandidat einer solchen Überprüfung ist Absatz 7. Entscheidend kann nicht sein, dass der von ihm geregelte Fall in den fast 64 Jahren der Bundesrepublik noch nie aufgetreten ist. Dieses Faktum ist nur ein Indiz für die Unwahrscheinlichkeit des Eintritts. Einziger realistischer Kandidat wäre nach Lage der Dinge „die Union“. Die Union nimmt aber an der Wahl nicht teil, vielmehr marschiert sie wahlrechtlich in den getrennten Parteien CDU und CSU. Ohne das Stimmpotenzial eines so großen Landes wie Bayern ist es aber ausgeschlossen, dass die CDU einen so hohen Stimmanteil, wie es die Vorschrift voraussetzt, erzielt. Auch politisch gesehen wäre eine künstlich herbeigeführte Einstimmenmehrheit ohne besonderen Wert, da mit einer solchen Mehrheit angesichts des Bundesrates ohne Koalitionsbildung nicht ernsthaft regiert werden könnte.

IV.

BT-Drucks. 17/11819

Der schlankere Entwurf 17/11819 schlägt eine radikalere und zugleich einfachere Lösung der vorhandenen Probleme vor. Er wird hier aus Zeitgründen nicht weiter debattiert, weil sich die anderen Fraktionen auf den hier intensiver erörterten Entwurf in BT-Drucks. 17/11819 geeinigt haben.

V.

Negatives Stimmgewicht

Da das vorliegende System der Mandatsverteilung darauf basiert, alle Mandate, auch alle Direktmandate mit Zweitstimmen zu legitimieren, also strikte Proportionalität herzustellen, haben die über die Gesamtsitzzahl von 598 hinausgehenden Sitze eine Ausgleichsfunktion. Da dies bei gleichbleibender Stimmenzahl geschieht, haben alle Stimmen in diesem Fall einen höheren Mandatswert, als wenn Ausgleiche nicht nötig sind. Da der Ausgleich notwendig an die Überhänge geknüpft ist – ohne Überhänge bedürfte es keines Ausgleichs – wächst der Wert einer Stimme mit dem Wachsen der Überhänge und sinkt im umgekehrten Falle. Das bedeutet aber zugleich, dass die Stimme für eine Partei ohne Überhänge, die einen Überhang einer konkurrierenden Partei zunichte macht, zugleich für die eigene Partei negativ wirken kann, weil das Ausgleichskontingent verkleinert wird. Eine solche Wirkung ist durch das Ausgleichsverfahren legitimiert.

VI.

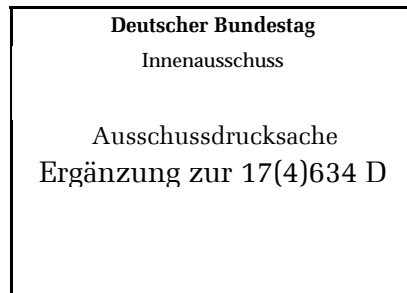
Schlussbemerkung

Bei der Gesetzgebung sollte zusätzlich bedacht werden, dass das vorgesehene Verfahren zu einer auch von der Politik nicht tolerierbaren Vergrößerung des Deutschen Bundestages führen kann. Das möglichst zu verhindern ist das Anliegen des Entwurfs Drucks. 17/11821. Welche Korrekturtechniken dann auch immer angewandt werden sollen, alle, wie auch z. B. die Veränderung des Verhältnisses der Zahl der Direktmandate zu den Listenmandaten, führen zu einer Minimierung von Chancen einzelner Mitglieder des zu verkleinernden Parlaments bei der nächsten Wahl. Die Erfahrungen der jetzigen Reform zeigen, dass man wegen der notwendigen Zustimmung aus dem Parlament auf manchen unleidlichen Kompromiss angewiesen ist. Einem amtierenden Parlament die Verkleinerung der Chancen seiner eigenen Mitglieder zuzumuten, ist also mit einem hohen Risiko behaftet. Nach der Vereinigung hat daher ein nicht betroffener Bundestag schon 1996 die Zahl der Mitglieder ab der Wahl 2002, also für die übernächste Wahl, von 665 auf „unter 600“ gesetzlich abgesenkt. Nur dieser Entscheidung verdanken wir die in § 1 festgelegte Sitzzahl von 598.

Es wäre Ausdruck derselben Weitsichtigkeit, wenn der jetzige Bundestag schon die tolerierbare Obergrenze für den übernächsten Bundestag gesetzlich festlegen würde. Das schließt nicht aus, den jetzt gefundenen politischen Haupt-Kompromiss einer bundesweiten proportionalen Vertretung gekoppelt mit der überkommenen „Personenwahl“ (§ 1 Abs. 1 BWahlG) dabei festzuschreiben.

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer

10099 Berlin
Unter den Linden 6
Telefon 030 - 2093 3347
Telefax 030 - 2093 3364
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de



60487 Frankfurt am Main
Georg Speyer-Straße 28
Telefon 069 – 7701 2926
Telefax 069/ 7167 5053
E-mail: meyer@tabellion.de

den 10. Januar 2013

**Stellungnahme
zum
Wahlrecht der Auslandsdeutschen
BT-Drucks. 17/11820**

**I.
Allgemeines**

Der von allen Fraktionen getragene Gesetzentwurf ist die Reaktion auf den Beschluss 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 des Bundesverfassungsgerichts (NVwZ 2012, 1167-1175), in dem die Fülle der ausdrücklich offen gelassenen Fragen in keinem Verhältnis zu Diffizilität der Argumentation im Übrigen steht. Das erschwert dem Gesetzgeber die Arbeit nicht unerheblich. Zur Bemessung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers ist es daher zunächst notwendig, die Entscheidungslinien des Gerichts nachzuzeichnen.

Die Regelung des Wahlrechts der Auslandsdeutschen unterfällt dem strikten Gebot der Allgemeinheit der Wahl (Rn. 30), das aber durch verfassungslegitimierte Gründe von gleichem Gewicht eingeschränkt werden kann. Den Ausgleich hat der Gesetzgeber zu leisten, wobei er wegen des Massencharakters der Wahl Vereinfachungen und Typisierungen vornehmen kann (Rn. 35 f.). Zulässiger Differenzierungsgrund ist die „Sicherung der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes“, was die Sicherung der Kommunikationsfunktion“ einschließt (Rn.39). Ausbuchstabiert wird das in „dem ständigen Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften“, der „Einflussnahme des Bürgers auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung“ und der „Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk“ (alles Rn. 40). Das Fazit: ein Ausschlußgrund besteht, wenn „die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozeß nicht in hinreichendem Maße besteht“ (Rn. 41). Ausdrücklich wird es als verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten, wenn „der Gesetzgeber der Wahlbeteiligung der Auslandsdeutschen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zur Gunsten der Anforderungen an die kommunikative Teilnahme nicht voll verwirklicht“ (Rn. 47) und wenn er „die technischen Möglichkeiten, sich vom ‚Ausland her über die politischen, wirtschaftlichen und sozialen und kulturellen Vorgänge in Deutschland zu informieren“ nicht für ausreichend hält und „ein Mindestmaß an persönlich und unmittelbar erworbenen Vertrautheit mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland voraussetzt“ (Rn. 47).

II.

Der Gesetzentwurf im Lichte dieser Argumentation

Die Regelung des § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 geht ohne es auszudrücken, offensichtlich davon aus, dass jemand in der Bundesrepublik bis zu seinem 14. Lebensjahr gelebt hat und lässt drei Monate des Aufenthalts in der Bundesrepublik danach genügen, um hinreichende Kommunikationsfähigkeit in politischen Dingen zu unterstellen. Da das Recht auch in anderen wichtigen Angelegenheiten wie bei der Religionsmündigkeit auf dieses Datum setzt, dürfte dagegen an sich keine Einwände zu erheben sein. Ob drei Monate wirklich ausreichen, kann freilich bezweifelt werden. Das Gericht spricht von „einer ohnehin eher knapp bemessenen Mindestdauer“ (Rn. 48). Ein halbes Jahr wäre wohl angemessener.

Vielleicht ging es dem Gesetzgeber bei dieser schon früher geübten Großzügigkeit aber in Wirklichkeit um ein ganz anderes Problem, nämlich um den räumlichen Anknüpfungspunkt des Wahlrechts und seiner Ausübung. Dieses Detail betrifft nicht nur die Frage, *wo* das Wahlrecht ausgeübt werden kann, es betrifft auch einen Punkt, der in der bisherigen Debatte, wenn ich es recht sehe, nicht thematisiert wird. Hätten wir ein reines Verhältniswahlrecht, so wäre der räumliche Bezug nur ein Problem des Wahlregisters und der Ausübung des Wahlrechts.

Da die Hälfte der Abgeordneten in Wahlkreisen gewählt werden und auch das Gericht immer die dadurch hergestellte räumliche Verbundenheit der Wähler mit dem Gewählten betont, stellt sich jedoch die Frage, wie die dazu notwendige kommunikative Verbindung mit Auslandsdeutschen hergestellt oder auch nur unterstellt werden kann. Aus diesem Grund habe ich große Bedenken gegen die in § 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 geübte Generosität, die zudem den Wahlbehörden eine Fülle von heiklen Einzelentscheidungen auferlegt, die mit dem Massencharakter der Wahl schwerlich vereinbar ist. Ganz anders sähe das aus, wenn man die sogenannten „Grenzgänger“ privilegierte, die in dem Wahlkreis ihres deutschen Arbeitsortes sinnvoller Weise wahlberechtigt sein könnten.