

Innenausschuss
Protokoll
48. Sitzung

Öffentliche Anhörung

am 05.09.2011, von 11.00 Uhr bis 14.00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
zum

a) Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 17/6290

b) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 17/5895

- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Sevim Dağdelen, Dr. Dagmar Enkelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und zur Reformierung des Wahlrechtes

BT-Drucksache 17/5896

- d) Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, Memet Kiliç, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 17/4694

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitsliste	5
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
II. Sachverständigenliste	8
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	9
IV. Protokollierung der Anhörung Bandabschrift	10
V. Anlage A:	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen – Ausschussdrucksachen-Nr.: 17(4)327A ff.	
• Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim Universität Augsburg – 17(4)327A	67
• Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer Humboldt-Universität zu Berlin – 17(4)327B	81
• Tim Weber Mehr Demokratie e. V., Bremen – 17(4)327C	99
• Prof. Dr. Bernd Grzeszick Universität Heidelberg – 17(4)327D	107
• Prof. Dr. Ute Sacksofsky Goethe-Universität Frankfurt am Main – 17(4)327E	112
• Prof. Dr. Frank Schorkopf Georg-August-Universität Göttingen – 17(4)327F	116
• Prof. Dr. Heinrich Lang Universität Greifswald – 17(4)327G	120
• Prof. Dr. Gerd Strohmeier Technische Universität Chemnitz – 17(4)327H	131

Anlage B:

Weitere Stellungnahmen

- **Bundesministerium des Innern** 143
Berechnungen zu Wahlrechtsmodellen – 17(4)331
- **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** 150
Universität Augsburg , Nachtrag zur 17(4)331 – 17(4)334

I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages

Bundesregierung

Bundesrat

Fraktionen und Gruppen

**II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am
5. September 2011**

1. Prof. Dr. Bernd Grzeszick Universität Heidelberg
2. Prof. Dr. Heinrich Lang Universität Greifswald
3. Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer Humboldt-Universität zu Berlin
4. Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim Universität Augsburg
5. Prof. Dr. Ute Sacksofsky Goethe-Universität Frankfurt am Main
6. Prof. Dr. Frank Schorkopf Georg-August-Universität Göttingen
7. Prof. Dr. Gerd Strohmeier Technische Universität Chemnitz
8. Tim Weber Mehr Demokratie e. V., Bremen

III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sprachregister der Sachverständigen

Seite

Prof. Dr. Bernd Grzeszick	11, 28, 36, 41, 43, 44, 51, 52, 56, 65
Prof. Dr. Heinrich Lang	14, 27, 37, 40, 50, 51, 53, 63, 64
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer	16, 27, 30, 43, 49, 54, 56, 58, 62
Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim	18, 32, 33, 38, 42, 43, 44, 59, 60
Prof. Dr. Ute Sacksofsky	19, 48, 61
Prof. Dr. Frank Schorkopf	-
Prof. Dr. Gerd Strohmeier	22, 30, 36, 46, 54, 58, 66
Tim Weber	23, 24, 39, 46, 65

Sprachregister der Abgeordneten

Vors. Wolfgang Bosbach	10, 18, 19, 22, 26, 27, 35, 44, 58, 59, 60,66
Dr. Günter Krings	26, 51, 62
Gabriele Fograscher	30, 54
Dr. Stefan Ruppert	34, 55, 56
Halina Wawzyniak	39, 40
Wolfgang Wieland	47
Dr. Dieter Wiefelspütz	43, 51
Volker Beck (Köln)	59

IV. Protokollierung der Anhörung

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Frau Sachverständige, meine Herren Sachverständige, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste, meine Damen und Herren, herzlich willkommen zur Sachverständigenanhörung über das geplante neue Wahlrecht. Wir danken zunächst einmal dafür, dass Sie uns Ihre schriftlichen Stellungnahmen übersandt haben. Diese werden dem Protokoll beigefügt. Über das Sitzungsprotokoll hinaus gibt es auch noch ein Wortprotokoll über den Verlauf und Inhalt der Anhörung. Das Protokoll wird Ihnen, meine Damen und meine Herren, noch zur Korrektur und Stellungnahme übersandt, sodass Sie auch das ein oder andere, falls notwendig, sprachlich lenken können. Wir haben heute eine Anhörung mit einem Zeitrahmen von insgesamt drei Stunden, also von 11.00 Uhr bis 14.00 Uhr. Einleitend hat jeder Sachverständige die Möglichkeit, noch einmal zu dem, was Sie uns bereits schriftlich mitgeteilt haben, mündlich Stellung zu nehmen. Wir versuchen uns immer wieder an den 5-minütigen Zeitrahmen zu halten. Das klappt nie! Aber wir nehmen immer wieder einen neuen Anlauf und der Jurist würde sagen: „Es ist ein klassischer Fall objektiver Unmöglichkeit, alles das – rechtlich und verfassungsrechtlich – unterzubringen, was zum neuen Wahlrecht gesagt werden müsste. Sie müssen auch keine Sorge haben, dass Ihnen das verloren geht, was Sie nicht in fünf Minuten unterbringen können, denn wir wollen nach Ihren Stellungnahmen noch mit den Kolleginnen und Kollegen, insbesondere den Berichterstatterinnen und Berichterstattern aus den Fraktionen, ins Gespräch eintreten. Alles, was Sie eingangs nicht unterbringen, ist dann noch später möglich, im Gespräch, in der Diskussion mit den Kolleginnen und Kollegen, zu platzieren. Jede Sachverständigenanhörung ist natürlich wichtig. Wer kann daran einen ernsthaften Zweifel haben. Die heutige ist besonders wichtig, weil natürlich ein verfassungsfestes Wahlrecht von überragender Bedeutung für die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, möglicherweise und je nach Ausgang der Wahlen auch für die Mehrheitsverhältnisse ist. Am gerechtesten empfinden wir immer das Wahlrecht, das der eigenen Partei von Vorteil ist. Das wird sich auch nicht durch die heutige Anhörung ändern. Vielleicht noch einen Satz von mir zu Beginn: Es ist natürlich so, dass auch das Wahlrecht – je nach inhaltlicher Ausgestaltung – Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag nimmt und damit auch auf Wahlergebnisse. Aber Politik tut das auch, Herr Kollege Wiefelspütz. Es ist nicht so, dass nur das Wahlrecht Einfluss auf Wahlergebnisse nimmt. Gelegentlich sind Wahlergebnisse sogar Folgen von politischer Performance von Regierung und Opposition und trotzdem – das ist der Punkt, der uns alle eint – wollen wir nach Maßgabe der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes hier ein Wahlrecht verabschieden, das über alle verfassungsrechtlichen Zweifel erhaben ist. Das kann natürlich nur gelingen, wenn uns die Sachverständigen dabei helfen und nach alphabetischer Reihenfolge darf

ich deshalb Herrn Prof. Dr. Grzeszick von der Universität Heidelberg um sein Wort bitten. Sie haben hier den ersten Aufschlag.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Universität Heidelberg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich werde mich sehr kurz fassen, Ihnen nur einige Punkte anreißen, wegen der knappen Zeit. Nachfragen beantworte ich dann gerne, sehr gerne auch zu den schwierigen Sachverhaltsdarstellungen. Hintergrund und Ziel der vorgelegten Gesetzentwürfe sind primär zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, eine zu den sogenannten „Berliner Zweitstimmen“ und eine zum negativen Stimmgewicht. Bei den „Berliner Zweistimmen“ ist die Sache auf den ersten und auf den zweiten Blick recht einfach. Es geht darum, dass verfassungsrechtlich unzulässige doppelte Stimmerfolge vermieden werden müssen, und alle Entwürfe werden dem im Prinzip gerecht. Deswegen gibt es dazu nicht allzu viel zu sagen. Interessant ist, dass es darum geht, verfassungsrechtlich unzulässige doppelte Stimmerfolge zu vermeiden – so das Gericht. Umgekehrt kann es Stimmerfolgsveränderungen geben, die verfassungsrechtlich zulässig sind. Deswegen kann man aus der Verfassungswidrigkeit der Wirkung der „Berliner Zweitstimmen“ unmittelbar nichts für weitere Gesetzesvorhaben und auch nicht für das negative Stimmgewicht ableiten. Zum negativen Stimmgewicht selber: Die Definition des Bundesverfassungsgerichtes – und damit der Auftrag an den Gesetzgeber – ist klar. Es geht darum, zu vermeiden, dass eine Partei, die mehr Zweitstimmen bekommt, im Ergebnis weniger Mandate erhält oder umgekehrt. Und wichtig ist hier, zum einen herauszuarbeiten, dass das Bundesverfassungsgericht sich bezieht auf das absolute negative Stimmgewicht, also die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze, die die Partei bekommt. Das ist das Entscheidende, nicht das sogenannte relative Stimmgewicht, die proportionale Zusammensetzung des Parlaments; das war nicht Gegenstand der Gerichtsentscheidung, ist nicht Auftrag aus der Entscheidung. Zum Zweiten muss man ergänzen, dass das negative Stimmgewicht aus einem Zusammenwirken mehrerer Faktoren entsteht. Zugrunde liegt die Entscheidung des Gesetzgebers für eine mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl, das mögliche Splitten von Landeslisten und Bundeslisten, die verrechnet werden, sowie mögliche Wähler- und Wanderungsbewegungen, deren Zusammenspiel im Ergebnis dazu führt, dass das negative Stimmgewicht auftreten kann. Da das Bundesverfassungsgericht davon wusste, hat es auch nicht aufgegeben, dass das absolute Stimmgewicht sicher und absolut vermieden werden muss, sondern nur ausgeschlossen, dass der Effekt des negativen Stimmgewichtes nicht nur in seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefällen hervorgerufen wird. Umgekehrt folgt daraus: Falls der Effekt nur in seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefällen auftritt, ist dies nach der Definition des Bundesverfassungsgerichtes noch als verfassungsgemäß hinzunehmen. Ein dritter ergänzender Punkt: Beim Wahlrecht generell – wir haben es gehört – ist jeder in der Versuchung, bei Wahlrechtsänderungen aus Anlass der

Änderungen einen Mehrwert herauszuschlagen und das Wahlrecht politisch zu vereinnahmen. Das ist problematisch, da die Legitimation, oder genauer, die Legitimität des Wahlrechts untergraben wird, wenn das Wahlrecht zum parteipolitischen Spielball wird. Und deswegen denke ich, dass es eine gute Maxime ist, den möglichst geringen Eingriff vorzunehmen, nach Möglichkeit also an den Sitzverteilungen möglichst wenig im Ergebnis zu ändern und deswegen möglichst wenig vom bewährten System der personalisierten Verhältniswahl abzuweichen. Dafür spricht die Legitimität des Wahlrechts als eine der demokratischen Grundkonstituenten, die die Bundesrepublik hat. In aller Kürze zu den Entwürfen: Zum ersten Entwurf der Fraktion DIE LINKE.: Dieser vermeidet das absolute negative Stimmgewicht. Er hat aber andere Probleme. Zum einen führt er zu einer erheblichen Vergrößerung der Abgeordnetenzahl, die so von niemandem gewollt ist. Die Einführung des geplanten Ausländerwahlrechts ist sehr wahrscheinlich verfassungsänderungsbedürftig. Die Abschaffung der 5%-Sperrklausel und das Wahlrecht für Minderjährige haben mit den Problemen, die das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufwirft, nichts zu tun. Es ist also ein umfassender Systemänderungsentwurf. Zum Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Auch hier ist es so, dass das absolute negative Stimmgewicht im Ergebnis beseitigt wird, zudem wird die gesetzliche Zahl der Mitglieder des Bundestages nicht verändert oder nicht übermäßig geöffnet. Allerdings wird das Element der Personalisierung der Verhältniswahl in erheblicher und verfassungsrechtlich problematischer Art und Weise beeinträchtigt, weil in der Wahl gewonnene Direktmandate entweder nicht besetzt oder durch Mandate anderer Landeslisten ausgeglichen werden. Der Effekt ist klar: Der Wahlkreisgewinner kommt, wie ein anderer Gutachter geschrieben hat, nicht nach Berlin, sondern der Wahlkreisverlierer zieht in Berlin ein. Das ist ein Problem, weil damit die Entscheidung, die aus dem ersten Teil des Wahlrechts kommt – der personalisierten Wahl – überspielt wird. Es wird in der Sache bzw. von der Wirkung her ein Mandat entzogen, was verfassungsrechtlich so nicht ohne Weiteres möglich ist; deswegen haben wir hier ein Problemfeld. Darüber hinaus wird generell das personelle Element der Wahl geschwächt, der hinter den Direktmandaten stehende Wählerwille tendenziell überspielt und der regionale oder föderale Vertretungsproporz auch verändert. Das sind alles Dinge, die diesen Entwurf aus der Legitimitätsperspektive problematisch dastehen lassen. Zum Entwurf der Fraktion der SPD: Im Prinzip ist es so, dass das Verteilungssystem so wie es das geltende Recht vorsieht, beibehalten wird. Das ist überraschend, weil das eine der Ursachen für das negative Stimmgewicht ist, und deswegen kann man relativ klar sagen, dass auch nach diesem Gesetzentwurf weiterhin im erheblichen Maße negative Stimmgewichte entstehen. Ich habe mir eben noch die Zeit genommen, die heute verteilte Mitteilung des BMI einschließlich der angestellten Berechnungen durchzulesen, und da sind die Entwürfe überschlägig berechnet worden, über 1.000 Beispielsrechnungen für die Wahl 2005 und 2009. Wenn man sich die Ergebnisse anschaut, sieht man, dass das derzeitige

Wahlrecht zu NSG-Wahrscheinlichkeiten zwischen 9,7 und 8,8 führt. Das SPD-Modell immerhin noch zu Wahrscheinlichkeiten zwischen 7,2 und 5,7, also das negative Stimmgewicht wird nur wenig verändert, weil eben die Wahlzuteilungsmodalitäten nicht verändert wird. Dahinter mag stehen, dass der Entwurf eigentlich nicht darauf abzielt, das negative Stimmgewicht zu ändern, sondern eher die politisch ungewünschten Überhangmandate abzuschaffen, aber die sind eben nicht das verfassungsrechtliche Problem, was deshalb bleibt. Der Entwurf ist nach den Vorgaben des Gerichts relativ klar verfassungswidrig. Es gibt noch weitere Punkte, über die man reden kann, aber darauf würde ich jetzt aus Zeitgründen nicht eingehen. Der letzte angesprochene Entwurf ist der der Fraktionen CDU/CSU und FDP: Da wird eine der zentralen Bedingungen für die Entstehung vom negativen Stimmgewicht aufgehoben, nämlich die Möglichkeit der Listenverbindung. Insoweit ist es klar, dass negative Stimmgewichte grundsätzlich vermieden werden. Die separate Sitzzuteilung in einzelnen Ländern ist im Prinzip auch verfassungsgemäß; dieses Vorgehen hat das Bundesverfassungsgericht selber in die Entscheidung als Lösungsmöglichkeit hineingeschrieben. Fraglich ist allerdings, ob die Regelung der Erfolgswertmandate nicht dazu führt, dass doch in geringen Maßen ein negatives Stimmgewicht entstehen kann. Dazu kommt es darauf an, wie man mit dieser Regelung umgeht. Sie ist sprachlich sehr komplex und systematisch unklar verortet, weshalb sie im Moment auf drei verschiedene Arten gelesen bzw. verstanden werden kann. Die schlechteste Lesart, die ich in meinem schriftlichen Gutachten skizziert habe, führt dazu, dass immer noch ein bisschen negatives Stimmgewicht überbleibt, aber nach den Berechnungen des BMI schon deutlich weniger als bisher. Wir reden von der Wertezahl 3,8, also ungefähr ein Drittel des Ausgangswertes, und immer noch zweieinhalb Mal weniger als es der SPD-Entwurf, also deutlich besser als dieser. Durch die verschiedenen Faktoren ist dieses negative Stimmgewicht in der Entstehung auch nicht kalkulierbar. Man kann nicht durch Wahlempfehlungen, die realistisch sind, das Entstehen von NSG provozieren und sich dementsprechend nutzbar machen. Deswegen könnte der Entwurf eventuell schon in dieser Lesart den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gerecht werden. Darüber hinaus gibt es noch zwei weitere Lesarten, von denen eine sicher dazu führt, dass kein negatives Stimmgewicht entsteht. Die Einzelheiten stehen unter dem Vorbehalt einer mathematischen Berechnung, denn ich bin Jurist – verzeihen Sie mir, aber *judex non calculat*, da sind andere Wissenschaften gefragt. Zieht man die Dinge in Bezug auf das negative Stimmgewicht zusammen, ergibt die vergleichende Betrachtung ein klares Bild. Wenn ein Gesetzentwurf gewollt ist, der sowohl das Problem der „Berliner Zweitstimmen“ als auch das der negativen Stimmgewichte löst, dabei unnötige verfassungsrechtliche Probleme meidet, und zudem problematische Übergriffe in andere Bereiche des Wahlrechts, die auch nicht durch die Urteile geboten sind, unterlässt, dann ist das Ergebnis eindeutig. Der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP ist derjenige, der diesen Anforderungen genügen kann. Es wäre vielleicht geboten, bis zur endgültigen

Annahme, noch eine redaktionelle und sprachliche Bearbeitung vorzunehmen. Da habe ich Vorschläge angebracht, um das klarzumachen und Missverständnisse in der Auslegung zu vermeiden. Im Ergebnis ist aber klar: Der Entwurf kann den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes grundsätzlich gerecht werden, und löst keine weiteren Probleme, also keine Kollateralschäden, aus. Danke für ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Grzeszick. Herr Professor Dr. Lang kommt von der Universität Greifswald. Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Heinrich Lang** (Universität Greifswald): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sie haben eingangs von objektiver Unmöglichkeit gesprochen. Die Rechtsfolge ist normalerweise, dass der Schuldner frei wird. Ich versuche trotzdem einmal, meiner Verpflichtung gerecht werden und praktisch zu allen Entwürfen etwas zu sagen, auch in fünf Minuten. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass bestimmte Vorschriften des Bundeswahlgesetzes verfassungswidrig sind, soweit sie eben diesen Effekt des negativen Stimmgewichtes erzeugen. Ich kürze das genauso wie mein Kollege mit NSG ab. Das NSG ist nach der Definition des Bundesverfassungsgerichtes dadurch gekennzeichnet, dass der Gewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei führt oder eben umgekehrt. Auf die – das sei besonders betont – Beseitigung dieser inversen Effekte bezieht sich der Regelungsauftrag des Gerichtes, nicht weiter, auch das hat der Herr Kollege Grzeszick schon gesagt. Dann zu den einzelnen Entwürfen, wobei ich schlicht chronologisch vorgehen möchte und dann kommt zunächst der Entwurf der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Er setzt bei der Bekämpfung der negativen Stimmgewichte an der Entstehung des Überhangmandates oder der Überhangmandate an, sogenannte externe Überhangmandate sollen nicht mehr zugeteilt, interne Überhangmandate weggerechnet werden. Die dabei vorgesehene Streichung eines von einem Direktkandidaten erzielten Mandats ist aus meiner Sicht, wobei es natürlich auch Gegenauffassungen gibt, aus bundesverfassungsrechtlicher Perspektive kaum haltbar. Was auch immer die als ein Stück materielles Verfassungsrecht zu qualifizierende Systementscheidung mit der Personalwahl verbundene Verhältniswahl wie § 1 Abs. 1 S. 2 BWahlG formuliert, in welcher Reichweite bedeutet, sie bedeutet jedenfalls nicht, dass ein zugeteiltes Mandat wieder entzogen werden darf. Vielleicht bietet die nachfolgende Aussprache Gelegenheit auf die Bedeutung der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 1954 für diesen Problemkreis einzugehen. Auch dem Wähler – auch das hat Herr Grzeszick schon gesagt – dürfte nur schwer vermittelbar sein, dass in einem Wahlkreis der Sieger in Folge der Regelung des Entwurfs das errungene Mandat verliert und der Verlierer nach Berlin zieht oder dass sein Wahlkreis überhaupt nicht besetzt wird. Damit zum Entwurf der SPD.

Als Vorteil des Entwurfs wird geltend gemacht, dass damit die Wirkung des NSG zurückgedrängt werde, damit ist indes zugleich auch der entscheidende Nachteil benannt. Denn weil das Verfahren der Mandatzuteilung gleich bleibt und nur die Wirkung des NSG im Verhältnis der Parteien zueinander durch Ausgleichsmandate verändert werden soll, werden absolute NSG, die allein von der Definition des Bundesverfassungsgericht erfasst sind, nicht vermieden. Aus diesem Grund birgt die Lösung ein ganz beträchtliches verfassungsrechtliches Risiko, das in Verfassungswidrigkeit umschlagen würde, wenn negative Stimmgewichte in beträchtlicher Zahl anfielen. Herr Kollege Grzeszick hat die Zahlen, die uns heute vorgelegt worden sind, auch vorgelesen. Nach den da genannten Zahlen kommt es zu keiner erheblichen Reduktion negativer Stimmgewichte. Hinsichtlich des Entwurfs der Fraktion DIE LINKE. kann ich bei der Behandlung der negativen Stimmgewichte auf das bisher Gesagte verweisen, weil der Entwurf die beiden Modelle kombiniert. Ihre weitergehenden Reformvorschläge sind, aus meiner Sicht, durchweg diskussionswürdig. Sie sind allerdings äußerst voraussetzungsvoll, erfordern zudem eine breitere Debatte, dass sie kaum ohne Verfassungsänderungen realisiert werden können, sollten von daher vielleicht heute nicht Thema sein. Im Grundsatz wirft der Lösungsvorschlag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP keine verfassungsrechtlichen Probleme auf. Der Entwurf wird dem Anliegen einer weitgehenden Vermeidung von NSG gerecht. Denn infolge der Aufhebung der Listenverbindungen kann es nicht mehr zu einer länderübergreifenden Verrechnung und demzufolge auch nicht mehr zu NSG auslösenden Wanderbewegungen kommen. Soweit es bei abstrakt konstruierten Fallgestaltungen ohne Bezug zur politischen Wirklichkeit noch zu NSG kommen kann, ist in Erinnerung zu rufen, dass diese der Gesetzgeber nicht nur nicht zu berücksichtigen braucht, sondern dass er sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes daran gar nicht orientieren darf. Anders gewendet, eine Regelung, die zuvörderst abstrakt konstruierte Fallgestaltungen in den Blick nähme, verfehlte die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Das vorgeschlagene Modell hat zudem den Vorteil hinreichender Transparenz. Es kann ziemlich genau mit drei Regeln erklärt werden, von denen es keine grundsätzlichen Ausnahmen mehr gäbe. Erstens: Allen Bundesländern werden Sitzkontingente nach der Anzahl der Wähler zugeteilt. Zweitens: Die Verteilung der Sitze des jeweiligen Landeskontingentes richtet sich grundsätzlich nach dem Verhältnis der in diesem Bundesland durch die jeweilige Landesliste erzielten Zweitstimmen. Drittens: Gewonnene Direktmandate bleiben stets erhalten und werden mit den errungenen Listenmandaten der Landesliste verrechnet. Nur § 6 Abs. 2a BWahlG ist demgegenüber außerordentlich anspruchsvoll formuliert; das ist angesichts der Komplexität wahlrechtlicher Berechnungen möglicherweise unvermeidlich, vielleicht kann insoweit aber auch noch im weiteren Gesetzgebungsverfahren nachgebessert werden. Das betrifft auch die sogenannte Reststimmenverwertung und die Frage, ob und in welcher Höhe es dabei zu NSG kommen kann. Auch insoweit ist freilich daran zu erinnern, dass der Bewertung „typische“

Fallkonstellationen zugrunde zu legen sind. Im Zweifel ist hier – ungeachtet eines verfassungsrechtlich unproblematischen Auftretens NSG in atypischen Konstellationen – diejenige Auslegung des § 6 Abs. 2a BWahlG zu wählen, die der verfassungsrechtlich gebotenen Vermeidung von NSG am nächsten kommt. Alles in allem ist nach meiner Auffassung derjenigen Lösung der Vorzug zu geben, die keine bzw. wenig NSG aufweist und auch dazu haben wir die Zahlen gehört, dass das Modell, die geringsten NSG aufweist und gleichwohl das im Grundsatz bewährte und erprobte Mischwahlsystem minimal invasiv fortentwickelt. Diesen Anforderungen wird nur der Gesetzentwurf der Fraktionen CSU/CSU und FDP gerecht. Er vermeidet unangemessene und systemverändernde Eingriffe in ein über Jahrzehnte gewachsenes und bewährtes Wahlrecht. Der Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts wird damit adäquat umgesetzt. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen, Herr Professor Dr. Lang. Der nächste Sachverständige ist Herr Professor Dr. Meyer von der Humboldt-Universität zu Berlin.

SV **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Meine Damen und meine Herren, Herr Vorsitzender. Ich bin hier als Sachverständiger, nicht als Advokat der Fraktion, die mich benannt hat. Der zweite Punkt: Ich finde es unerhört, dass drei Papiere so spät eingereicht worden sind, dass man sie nicht lesen konnte. Es war früh genug eingeladen worden. Wenn man sich nicht beteiligen will oder kann, muss man das sagen. Ich kann auf die Ausführungen zu diesen drei neuen Papieren daher nicht eingehen. Der dritte Punkt: Als Jurist finde ich es unmöglich, dass habilitierte Leute behaupten, Mandate, die nach dem Gesetz nicht erworben sind, seien gleichwohl erworben. Es gibt keine „errungenen Mandate“, wenn das Gesetz sagt, wie das in Bayern schon einmal gewesen ist, dass das Direktmandat mit dem geringsten Stimmanteil nicht erworben wird. Ich darf darauf hinweisen, dass bei der letzten Wahl das billigste Mandat nur mit 26 Prozent erworben worden ist. Von Repräsentation des Wahlkreises kann man bei einem so geringen Zuspruch ernsthaft nicht mehr sprechen. Herr Krings, ich werde mich nur auf Ihren Entwurf beziehen und zwar aus zwei Gründen. Erstens haben Sie die Mehrheit, ihn durchzusetzen, und zweitens interpretiere ich Ihre Aussage in der heutigen FAZ, dass Sie auch gewillt sind, das zu tun. Wir sehen uns dann in Karlsruhe wieder.

Jetzt kommen wir zur Sache. Der Koalitionsentwurf ist nach seinen eigenen Aussagen verfassungswidrig. Er sagt nämlich völlig zu Recht, dass ein „doppelter Erfolgswert“ einer Stimme mit der Verfassung nicht zu vereinbaren ist. Das ist die Grundlage, warum das „Berliner Zweitstimmenproblem“ immer wieder von der CDU traktiert worden ist. Damals hatte man den Eindruck, dass die Parlamentsmehrheit gekippt wäre, wenn die SPD Zweitstimmen der Wähler, welche die erfolgreichen PDS-Kandidaten gewählt hatten, nicht gezählt worden wären. Das stimmte zwar rechnerisch. Ein Mathematiker hat darauf verwiesen,

dass es wegen der negativen Wirkung dieses Stimmenstreichens komischerweise auch dazu geführt hätte, dass die SPD noch ein Mandat dazu bekommen hätte. Das kann durchaus gewesen sei. Wie dem auch sei. Alle Vorschläge der Parteien eliminieren das „Berliner Problem“. Das „Berliner Problem“ ist aber nur eine spezielle Ausformung eines allgemeinen Problems. Das allgemeine Problem ist mit den Überhangmandaten verbunden. Überhangmandate produzieren eine Fülle von doppelten Stimmengewichten. Das heißt, es gibt Wähler, die doppelt so viele Stimmen haben wie die anderen und das ist verfassungsrechtlich durch nichts zu rechtfertigen. Zweiter Punkt: Es wird immer gesagt, dass wir nur das machen, was das Gericht im 121. Band gesagt hat. Das ist ein sehr kurzsichtiger Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Verfassungsgericht hat selbst in dem 4:4-Urteil, also durch die vier Richtern, die den Konservativen nahe standen, gesagt, dass die Überhangmandate abgeschafft werden müssen, wenn sie dauerhaft in größerer Zahl anfallen. Dann werden sie verfassungswidrig. Dieser Zustand ist erreicht, denn der hohe Anfall der Überhangmandate beruht nicht auf der besonderen Leistung der CDU oder der CSU, sondern auf ihren schlechten Leistungen in den Zweitstimmen. Je schlechter die Leistungen in den Zweitstimmen, umso höher ist die Chance, Überhangmandate zu erwerben. Das kann man nachweisen. Bei verlorenen 400.000 Stimmen in Baden-Württemberg schnellten die Überhangmandate von drei auf zehn hoch, in Bayern gab es erstmals überhaupt Überhangmandate, weil die CSU gegenüber der Wahl vorher 800.000 Zweistimmen verlor. Das sind Situationen, die man einem vernünftigen Menschen nicht als verfassungsgemäß erklären kann. Wenn man schon mit so einer Beharrung das „Berliner Zweitstimmenproblem“ lösen will, dann muss man das viel größere Problem erst recht lösen. Zum negativen Stimmgewicht! Was haben Sie sich eigentlich darunter vorgestellt, dass erstens die Ungültig-Wähler, zweitens die Nur-Erststimmen-Wähler, drittens die Wähler, die eine Partei wählen, die unter fünf Prozent bleibt, dass deren Stimmen zugunsten von Mandaten, vor allem der größeren Parteien, CDU, SPD und in ihrem Bereich CSU, wirken sollen? Weil Sie die Landeskontingente nach den Wählern, ganz gleich, wie die gewählt haben, berechnen. Die vier Prozent, die die Piraten beim letzten Mal gewählt haben, haben mit Sicherheit keinen SPD- oder CDU-Kandidaten wählen wollen. Jetzt lese ich Ihnen eine Stimme des Bundesverfassungsgerichtes vor - Sie beziehen sich immer nur auf den Gerichtsausspruch vorne. Sie müssen das ganze Urteil lesen. Da steht nämlich: „Das negative Stimmgewicht bewirkt, dass der Wählerwille in sein Gegenteil verkehrt wird, in dem sich seine Stimme zu Lasten der gewählten Partei auswirkt. Die Wirkung des negativen Stimmgewichts ist willkürlich.“ „Die Erfolgchancengleichheit erlaubt zwar“ das und das, „nicht aber, dass einer Wahlstimme neben einer Chance zum beabsichtigten Erfolg beizutragen, auch die Gefahr, dem eigenen Wahlziel zu schaden, innewohnt.“ Das ist ganz klar. Der Wähler soll nicht für dumm verkauft werden, indem seine Stimme gegen ihn wirkt. Der Piratenwähler wird aber für dumm verkauft, denn er schafft mit seiner Stimme, wenn die Piratenpartei nicht über die fünf Prozent kommt, mehr

Mandate in dem jeweiligen Land. Darüber muss man sich im Klaren sein. Was ergibt das für einen Sinn bei einer ungültigen Stimme, die offensichtlich aus Protest ungültig gewählt hat? Einer ungültigen Stimme eine Wirkung zu geben, dass Mandate darauf basieren können? Ich verstehe das nicht. § 6 Abs. 2a ist furchtbar formuliert. Er ist nicht komplex, sondern schlecht formuliert. Er ist mittlerweile ein wenig korrigiert worden. Keiner der Entwürfe geht an das Zweistimmensystem heran. Das scheuen die Politiker wie der Teufel das Weihwasser. Das Zweistimmensystem ist aber die Grundlage von vielen Unstimmigkeiten, die in unserem System sind. Wenn die Stimme gesplittet wird, es geht nur um die Stimmensplitter, bedeutet das erstens, entweder hat die gesplittete Stimme keine Wirkung, weil der Direktkandidat nicht gewählt wird – dann ist es egal. Die zweite Möglichkeit: Die Stimme wird gewertet und der Kandidat wird gewählt, dann verdrängt er den nächsten Listenkandidaten derselben Partei von seinem Platz. Das heißt, der splittende Zweitwähler, der Erfolg hat, wechselt einen Kandidaten, den er kennt, gegen einen Kandidaten, den er nicht kennt – eine komische Funktion von Persönlichkeitswahl. Die dritte Möglichkeit: Die Erststimme des splittenden Wählers ist erfolgreich und es entsteht ein Überhangmandat. Dann haben wir ein doppeltes Stimmengewicht, also eine verfassungswidrige Auswirkung dieser Wahl. Sie können sich viel Ärger ersparen – das gilt für alle Parteien –, wenn Sie wieder auf die Weisheit des Wahlgesetzes von 1949 zurückkommen. Damals hat es das nicht gegeben. Das ist später eingeführt worden, schon mit dem Gedanken, „Splittungsgewinne“ zu erzielen. Damit soll es reichen. Ich glaube, die fünf Minuten habe ich nicht überschritten.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Nein, nur geringfügig, etwa um das Doppelte. Das hält sich noch im Rahmen dessen, was hier toleriert wird. Vielen Dank, Herr Professor Dr. Meyer. Nächster Sachverständiger ist Herr Professor Dr. Pukelsheim von der Universität Augsburg. Sie haben schon so viel in den letzten Monaten geschrieben. Ich komme aus einer Stadt, in der die Papierindustrie zu Hause ist. Dafür darf ich mich zunächst einmal herzlich im Namen aller Einwohner von Bergisch Gladbach bedanken. Jetzt haben Sie auch die Möglichkeit, das Wort zu ergreifen.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender Bosbach, Vielen Dank! Dass ich so viel geschrieben habe, liegt daran, dass Sie mir so viel Zeit gegeben haben. Ich hatte drei Jahre lang Zeit zu schreiben.

Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten. Wir haben die Zusammenfassung unserer Stellungnahme ganz unmathematisch überschrieben mit „Aus Vier mach Eins!“. In den ersten Beratungen der vier Gesetzentwürfe haben alle Fraktionen auch Redner ans Pult geschickt, die Gesprächsbereitschaft signalisierten, um wie für frühere auch für die jetzige Novellierung des Bundeswahlgesetzes einen breiten und parteiübergreifenden Konsens zu finden.

Die Sache ist es wert. Das Wahlsystem des Bundestages ist ein Erfolgsstory. Es dient international als Vorbild. Es ist ein Spitzenprodukt deutscher politischer Kultur. Aber auch Spitzenprodukte müssen gepflegt und weiterentwickelt werden. Das Wahlsystem ist ein Jahrhundert alt. Erstmals formulierte es 1902 in Wien, zur Zeit der Monarchie, Siegfried Geyerhahn, der zur Stimmgebung die doppelt gewertete Einzelstimme vorschlug, für die Herr Meyer gerade noch einmal geworben hat. Im Regelfall, so meinte Geyerhahn, würden die Wahlkreissieger problemlos in der Verhältnisrechnung aufgehen können. Dass dem nicht so wäre und Überhangmandate, so wie wir heute sagen, entstehen, sah Geyerhahn als eine seltene Eventualität an, als den Ausnahmefall. Seit 1980 ist bei Bundestagswahlen der Regelfall nicht mehr vorgekommen und der Ausnahmefall, die seltene Eventualität, zur Regel geworden. Jedes System, meine Damen und Herren, das dauerhaft im Ausnahmezustand betrieben wird, gerät unter Stress. Der aktuelle Stress heißt negative Stimmgewichte. Über den dezidierten Gesetzgebungsauftrag, sie aus dem System zu entfernen, sollten wir nicht die vorbildlichen Integrationseigenschaften aus den Augen verlieren, die das Wahlsystem auszeichnen.

Den Bürgerinnen und Bürgern dient es als grundlegendes demokratisches Ausdrucksmittel, sich mit der politischen Verfasstheit unseres Staates zu identifizieren. Für Sie, die Bundestagesabgeordneten, dient es als Grundlage der Legitimation, Ihr Mandat auszuüben.

Der Verzicht auf Konsens bei Wahlsystemfragen ist daher nicht einfach nur das „Über-Bord-Werfen“ überalterter Konventionen so wie wir uns altmodische Höflichkeitsformen aus der Zeit der Monarchie entledigt haben. Mangelnder Konsens entzieht dem demokratischen Gemeinwesen die Gewissheit seiner Legitimation. Ich möchte deshalb auch mit einem ganz unmathematischen Schlusssatz enden: Egal was, aber machen Sie es gemeinsam!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Pukelsheim. Das war in jeder Hinsicht vorbildlich und stilbildend. Bevor wir jetzt die Seite wechseln, habe ich noch die Möglichkeit, für die Bundesregierung den Staatssekretär Dr. Schröder zu begrüßen. Wir kommen jetzt zu einer Sachverständigen, zu Frau Professor Dr. Sacksofsky von der Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Herzlich Willkommen. Sie haben das Wort.

SV **Prof Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich würde auch gerne kurz die Punkte hervorheben, um die es mir bei der Sachverständigenanhörung geht. Zunächst ist es zu begrüßen, dass das „Berliner Stimmengewichtproblem“ von allen Entwürfen angegangen wird, etwas indirekt im Entwurf der Fraktion DIE LINKE. Die Frage ist, ob dies reicht, um das Problem doppelter Erfolgswert von Stimmen anzugehen. Die Grundfrage ist, worüber die Sachverständigen auch unterschiedlicher Auffassung sind, ob es reicht, das negative Stimmengewicht im ganz engen Sinne zu beseitigen oder zu verringern.

Abgesehen davon, dass das Beseitigen ohnehin nicht wirklich gelungen ist, ist die zentrale Frage, ob man nicht das Problem der Überhangmandate angehen muss. Nach meiner Auffassung ist dies eindeutig zu bejahen. Man kann es natürlich austesten, ob das Bundesverfassungsgericht einschreitet, aber ich warne davor. Denn, wenn wir uns die Rechtsprechung ansehen, dann muss man – insofern kann ich dem Kollegen Meyer nur völlig zustimmen – erst einmal die Argumentation der die damalige Entscheidung tragenden vier Richter zur Kenntnis nehmen. Wenn man diese Argumentation liest, dann sind die Ausführungen eindeutig, dass Überhangmandate Grenzen haben, die inzwischen überschritten sind. Ich zitiere: Überhangmandate sind verfassungswidrig, „wenn sich Verhältnisse einstellen, unter denen Überhangmandate von Wahl zu Wahl regelmäßig in größerer Zahl anfallen.“ Niemand kann eigentlich bezweifeln, dass genau das eingetreten ist. In Zahlen: In den sechs Wahlen bis 1990, in denen überhaupt nur Überhangmandate entstanden sind, sind fünf Mal so viele Überhangmandate im Vergleich zu den heute sieben letzten Wahlen angefallen. Also, selbst wenn man die Argumentation der Richter zugrundelegt, die Überhangmandate für zulässig halten, kann man zu keinem anderen Schluss kommen, als dass Überhangmandate verfassungswidrig sind. Das gilt natürlich erst recht für die Richter, die sie ohnehin für nicht zulässig halten. Nach meiner Auffassung ist es eindeutig, dass der Handlungsauftrag für den Gesetzgeber besteht, auch dieses Problem anzugehen. Der zweite Punkt, auf den ich aufmerksam machen will, die Entscheidung aus dem Jahr 2009. In dieser hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass zu Überhangmandaten nicht entschieden werden müsse. Das Gericht hat nicht gesagt, dass sie schon entschieden haben, sondern es hat formuliert, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten offen bleiben kann, weil der Gesetzgeber ohnehin neu regeln muss. Auch das ist ein Hinweis, dass Sie sich nicht darauf verlassen können, dass die Entscheidung von 1997 wieder so ausgehen würde. Mein dritter Warnpunkt: Das Gericht schaut besonders vorsichtig und besonders genau hin – und das ist auch richtig so beim Wahlrecht, bei diesem zentralen Bereich – wenn es manipulationsanfällig ist. Das hat Herr Kollege Meyer Ihnen schon geschildert: das doppelte Stimmengewicht von den „Splittingwählern“. Man könnte mir entgegenhalten, dass das schon immer so gewesen ist, aber es ist erst jetzt in den Blick der Öffentlichkeit gekommen; zudem hat die Anzahl der splittenden Wähler erheblich zugenommen. Politikwissenschaftliche Studien zeigen, wie sehr die Anzahl von Wählern zugenommen hat, die eine Koalition bevorzugen und wo nicht nur, wie es der klassische Fall war, die FDP-Wähler die Erststimme dem CDU-Kandidaten geben – das war sozusagen die alte Idee – sondern dass auch CDU-Wähler, die die Koalition haben wollen, die Zweitstimme der FDP geben. Das ist eine Manipulationsanfälligkeit des Systems, die es zweifelhaft macht, ob das Gericht unter diesen Bedingungen Überhangmandate weiter toleriert. Doppelter Erfolgswert von Stimmen ist mit der Wahlrechtsgleichheit nicht vereinbar, wie überhaupt in die Wahlrechtsgleichheit nur unter strengen

Voraussetzungen eingegriffen werden darf. Zum Entwurf der CDU/CSU und FDP: Ich halte ihn deshalb für verfassungswidrig, weil er nicht an das Problem der Überhangmandate herangeht. Ich halte ihn noch aus einem zweiten Grund für verfassungswidrig und dieser zweite Punkt hat viele Unterpunkte, auf die ich jetzt verzichte. Im Detail können Sie diese in meiner Stellungnahme nachlesen. Es fehlt an der Folgerichtigkeit. Die Folgerichtigkeit ist ein Grundsatz, den das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat und es fehlt an Folgerichtigkeit des Systems im mehrfachen Hinsicht. Zum einen ist nicht nachvollziehbar, warum man einerseits auf Länderkontingente abstellt und die Listenverbindungen aufhebt, andererseits aber für die Momente, wo es einem sozusagen gefällt und das ist ein anderer Ausdruck für das, was die Juristen „Willkür“ nennen, diese Listenverbindung gedanklich wieder einführt, nämlich bei der 5%-Klausel und dann bei der Reststimmenverwertung. Zwei weitere Punkte: Das negative Stimmengewicht wird jetzt einfach in anderen Konstellationen eintreten – ich habe in der Stellungnahme ein Beispiel genannt, wie man für die Wahlen 2009 zeigen kann, dass 12.000 Wähler der Linken in Bayern weniger zu einem Mandat der Linken mehr führen und zwar in Nordrhein-Westfalen. Zur Berechnung der Länderkontingente nach der Wahlbeteiligung hat Kollege Meyer schon alles Zutreffende gesagt. Es ist willkürlich, gerade die, die nicht die Parteien in diesem Land wählen wollten, dafür heranzuziehen, diesen Landeslisten mehr Sitze zuzumessen. Schließlich zum Reststimmenverfahren: Meine Damen und Herren, über die Überhangmandate kann man streiten, das verstehe ich, aber bei der Reststimmenverwertung verstehe ich es offen gestanden nicht so richtig. Die Reststimmenverwertung passt zum Verfahren Sainte-Laguë/Schepers einfach nicht. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Sie in einem Verfahren, was eben nicht, wie unser früheres Hare/Niemeyer mit Quoten arbeitet, warum Sie in einem solchen Verfahren die positiven Stimmen berücksichtigen wollen und die negativen nicht. Sainte-Laguë/Schepers rundet, da gibt es mal Gewinner und mal Verlierer. Warum man die eine Richtung berücksichtigen will und die andere nicht, das ist für mich nicht nachvollziehbar. Kurz zu den anderen Gesetzentwürfen. Sie sind, meines Erachtens, alle verfassungsrechtlich zulässig und zwar in jeglicher Hinsicht. Ich rede jetzt nicht über die Sonderwünsche der Linken, die ich für diskussionswürdig halte, aber auf die wir jetzt nicht fokussiert haben. Ich halte sowohl die Möglichkeit der Ausgleichsmandate für verfassungskonform – ich deute insofern das negative Stimmengewicht anders als Sie. Nach meiner Auffassung reicht es, wenn die proporzverzerrende Wirkung behoben wird, so verstehe ich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Auch die Kappung von Mandaten halte ich für verfassungskonform, denn auch hier gehe ich mit dem Kollegen Meyer völlig konform: man erhält ein Mandat nach den Grundlagen des Wahlrechts, so dass auch kein Mandat entzogen wird. Zum Schluss von mir der eindringliche Wunsch: Versuchen Sie sich zu einigen, es wäre im Interesse aller, wenn eine überfraktionelle und nicht nur zwei Fraktionen umfassende Regelung des Wahlrechts gefunden werden könnte. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Als nächster Sachverständiger war Herr Professor Dr. Schorkopf benannt. Er musste kurzfristig wegen eines Krankheitsfalles in der Familie absagen. Dafür haben wir Verständnis. Deswegen ist jetzt schon Herr Professor Dr. Strohmeier von der Technischen Universität Chemnitz an der Reihe.

SV **Prof. Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, wenn wir heute über die vier Gesetzentwürfe zur mittlerweile überfälligen Wahlrechtsreform diskutieren, dann sollten wir uns auf den Effekt des inversen Erfolgswerts konzentrieren und zwei Dinge vor Augen führen. Zum einen müssen wir uns vergegenwärtigen, was zum Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts zählt und was nicht dazu zählt. Nicht dazu zählt eine Beseitigung oder ein Ausgleich von Überhangmandaten, sonst hätte nämlich, lieber Herr Meyer, das Bundesverfassungsgericht am 3. Juli 2008 nicht den Effekt des inversen Erfolgswerts, sondern die Überhangmandate verfassungsrechtlich beanstandet. Zum anderen müssen wir akzeptieren, dass eine folgenlose Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts kaum möglich ist. Schließlich führt jeder filigrane Eingriff ins Wahlrecht zu gehörigen Nebenwirkungen, mitunter zu Nebenwirkungen, die möglicherweise nicht verfassungsrechtlich, aber doch verfassungspolitisch äußerst problematisch sind, unter Umständen problematischer als der Effekt des inversen Erfolgswerts. Deshalb sage ich ganz klar, nicht alles, was zur Behebung des Effekts des inversen Erfolgswerts verfassungsrechtlich möglich und geeignet ist, nicht alles, was, lieber Herr Pukelsheim, mathematisch logisch und richtig erscheint, ist verfassungspolitisch erforderlich, angemessen und sinnvoll. Durch die Gesetzentwürfe der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird beispielsweise der Effekt des inversen Erfolgswerts vollständig behoben und die Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz komplett beseitigt – aber zu einem sehr hohen Preis: zum Preis einer massiven Verzerrung des föderalen Proporz und zum Preis inakzeptabler Regelungen für das Entstehen externer Überhangmandate. Ich sage aber auch: Nicht alles, was verfassungspolitisch erforderlich, angemessen und sinnvoll erscheint, ist mathematisch logisch und richtig bzw. verfassungsrechtlich möglich und geeignet. Im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD wird beispielsweise behauptet, dass die beanstandete Wirkung des negativen Stimmgewichts, nämlich einer Partei durch Stimmabgabe für sie im Verhältnis zu anderen Parteien zu schaden, durch die Ausgleichsmandate zurückgedrängt werde. Verfassungsrechtlich beanstandet wurde aber nicht die relative Wirkung des Effekts, sondern der Effekt selbst, der weiterhin auftreten kann und zu einer Verfassungswidrigkeit im Bundeswahlgesetz führt. Zudem würde der Reformvorschlag der SPD den Bundestag massiv vergrößern und das Verhältnis zwischen Direktmandaten und Listenmandaten erheblich verzerren. Der

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP greift so wenig wie möglich in die Struktur und den Wirkungsmechanismus des bestehenden Wahlsystems ein, garantiert den föderalen Proporz bei einer vertretbaren Bundestagsgröße und behebt den Effekt des inversen Erfolgswerts mit einer Ausnahme: der Vergabe von Zusatzsitzen. An dieser Stelle muss aus meiner Sicht dringend nachgebessert werden. Ich sage das nicht nur mit Blick auf das Verfahren, sondern auch mit Blick auf die Normenklarheit und die Verständlichkeit. Meine Damen und Herren, Winston Churchill hat einmal gesagt, Demokratie sei die schlechteste Regierungsform mit Ausnahme aller anderen. In Anlehnung an dieses Zitat kann ich heute sagen, dass der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen der Schlechteste mit Ausnahme aller anderen ist. Nach einer gründlichen Überarbeitung mit Blick auf den § 6 Abs. 2a kann ich ihn empfehlen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Letzter Sachverständiger für Mehr Demokratie e.V. ist Herr Weber.

SV **Tim Weber** (Mehr Demokratie e. V., Bremen): Sehr verehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, zunächst möchte ich in Erinnerung rufen, dass es hier um ein personalisiertes Verhältniswahlrecht oder um eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl geht. Die Betonung liegt auf der Verhältniswahl, das heißt, immer wenn vom Erfolgswert des Gleichheitsgrundsatzes abgewichen wird, muss das sehr gut begründet werden. Es müssen zwingende Gründe vorliegen, um davon abzuweichen. Dann ist es eine personalisierte Verhältniswahl. Wenn man genau sein will, dann ist es eine teilpersonalisierte Verhältniswahl und das wird im bestehenden Wahlrecht durch die relative Mehrheitswahl in den Einerwahlkreisen geleistet. Das ist hier kein Mischsystem, wo die Mehrheitswahl drin ist, sondern die Mehrheitswahl hat die Funktion, die Personalisierung zu garantieren. Herrn Pukelsheim ist zuzustimmen, dass wir ein gutes Wahlrecht hätten – allerdings: Die inneren Widersprüche und die Anfälligkeit für Wahlabsprachen waren schon immer in diesem Wahlrecht vorhanden und wir hatten eine politische Kultur, dass das nicht angewendet worden ist. Aufgrund veränderten Wahlverhaltens ist die Wahrscheinlichkeit, dass hier taktische Wahlabsprachen in Zukunft greifen werden, sehr viel größer geworden. Ich meine, dass es früher 40 plus X waren, die Ziele der Großparteien sind mittlerweile 30 plus X und man freut sich eben, wenn man 35 Prozent erreicht hat. Eine Große Koalition vertritt eher 60 Prozent als 80 Prozent der Wähler. Dadurch, dass das nun einmal so ist, dass sich das Wahlverhalten geändert hat – das kann man niemandem vorwerfen, das ist sozusagen Erscheinungsweise einer Demokratie, gerät auch dieses gute Wahlrecht, was wir haben, unter Druck und man muss über Reformen nachdenken. Das negative Stimmgewicht wird in meinen Augen vom Gesetzentwurf der Koalition nicht gelöst. Frau Sacksofsky hatte schon ein Beispiel aus Bayern gebracht. Wenn man da jetzt auch die Reststimmen noch

berücksichtigt, was Herr Professor Benke in seinem letzten Aufsatz getan hat, würden Überhangmandate auch in der Reststimmenverwertung auftreten, also wenn DIE LINKE 12.000 Stimmen in Bayern verliert, also wenn 12.000 Leute in Bayern nicht wählen gehen, würden sie in der Reststimmenverwertung kein Mandat verlieren, weil sie auf einen Wert von 1,51 kommen. Dieser Wert wird aufgerundet. Es würden dann die SPD und CDU noch eine Stimme hinzugewinnen. Demnach wäre es für Wähler der Linken bei der letzten Bundestagswahl in Bayern interessant, nicht wählen zu gehen. Wir kommen jetzt zu so einer merkwürdigen Situation, dass man sagt: Wie viel negatives Stimmgewicht hätten Sie denn gerne? Das wird eine Sache von Wahrscheinlichkeiten. Wie wahrscheinlich ist es? Natürlich ist das, Herr Pukelsheim kann uns das ausrechnen, sehr richtig. Ich bin teilweise damit überfordert und es ist ein bisschen merkwürdig. Man ist gar nicht mehr bei der Frage, was man politisch will, sondern es werden so Wahrscheinlichkeiten ausgerechnet. Ich glaube, dass die Abgeordneten, die das mit Sicherheit in der Tiefe nicht durchdringen können, sich dann im hohen Maße von Experten abhängig machen. Das würde ich mir gut überlegen. Die Koalition beruft sich auf einen Halbsatz, in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass das NSG in nicht seltenen Fällen auftritt, und daraus schließt sie, wenn das NSG in seltenen Fällen auftritt, sei es doch verfassungsgemäß. Jetzt ist die Streitfrage, was selten heißt. Aus $P = \text{seltene Fälle für verfassungswidrig}$ kann man nicht logisch folgern $\text{Nicht-P} = \text{nicht verfassungswidrig}$. Das ist in der formalen Logik nicht zulässig. Ich halte es deswegen für geraten, wenn es denn geht, auf das negative Stimmgewicht ganz zu verzichten. Meines Erachtens leistet das der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Und das ist auch ein Gesetzentwurf, der kurzfristig umsetzbar und langfristig tragbar wäre. Die Nachteile, die er hat, wurden hier schon erwähnt. Ich sehe jetzt hier keine verfassungswidrigen Probleme, aber es ist schon bedenklich, wenn dann in Wahlkreisen, vor allen Dingen in Bayern, Direktmandate nicht zugeteilt werden. Sie werden nicht gestrichen, sondern sie werden nicht zugeteilt. Man kann der CSU nicht vorwerfen, dass sie existiert.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Sie würden es gerne, aber Sie möchten es sicher nicht! Das nehmen wir für das Protokoll auf.

SV **Tim Weber** (Mehr Demokratie e. V., Bremen): Ich finde, die CSU hat ihre historische und auch Gegenwartsrechtfertigung. Sie erleidet eben auch das Schicksal der anderen beiden Großparteien. Sie ist nicht mehr so dominant. Dadurch werden auch Überhangmandate in Bayern erzeugt. Der Gesetzentwurf der SPD löst das Problem des negativen Stimmgewichts nicht. Das ist richtig. Es taucht noch formal auf. Der Effekt wird doch aber ganz eindeutig damit gelöst. Ich finde, dass sozusagen der Gesetzentwurf der SPD – auch wenn es nicht meine Lieblingsvariante ist – doch viel mehr für sich beanspruchen kann, an der

Wirklichkeit orientiert zu sein als der Gesetzentwurf der Koalition. Da gab es einen zweiten Halbsatz, auf den sich die Koalition so konzentriert. Ich persönlich finde als kurzfristige Lösung – das möchte ich betonen – den Gesetzentwurf von der Fraktion DIE LINKE. am geeignetsten, weil er genau die beiden Gesetzentwürfe von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD, wie ich finde, in einer vernünftigen Art und Weise kombiniert. Man hätte zumindest kurzfristig einen Gesetzentwurf, mit dem man wählen könnte, der nicht den Makel der Verfassungswidrigkeit hat. Es wurde hier auch schon von zwei Sachverständigen betont, dass man die 97er-Entscheidung berücksichtigen muss. Das ist ganz eindeutig so. Die Mehrheitsmeinung hat auch gesagt, dass Überhangmandate nur in Grenzen auftreten dürfen. Man hat hier – das haben sie nicht einmal klar gesagt, Sie haben gesagt, die fünf Prozent mögen als Orientierung dienen, vier Prozent. Das heißt, ein verantwortungsvoller Gesetzgeber muss jetzt einfach einen Gesetzentwurf schaffen, der in Zukunft ein Anwachsen von Überhangmandaten verhindert und das verhindert der Gesetzentwurf der Koalition nicht. Das Wahlverhalten ist nun einmal so, wie es ist. Wir haben nun mal bei der relativen Mehrheitswahl eine strukturelle Mehrheit für die Union. Das erzeugt Überhangmandate. Das heißt, dass wir über die Grenze der fünf Prozent mit hoher Wahrscheinlichkeit, vielleicht nicht nächste, aber übernächste Wahl, übergehen werden. Deswegen spricht in meinen Augen viel gegen die Überhangmandate und viel dafür, sie abzuschaffen. Wenn man sie abschafft, würde man en passant auch das Problem des negativen Stimmgewichts lösen. Man hätte sozusagen diese Gefahr, die aus dem 97er-Urteil winkt, auch im Griff. Wenn man diesen Gesetzentwurf beibehält, wo eine Seite – hier die Union – strukturell die Wahlkreise gewinnt, werden Wahlabsprachen auf der anderen Seite wahrscheinlicher werden. Das kann man teilweise in Nordrhein-Westfalen beobachten und jetzt auch in Niedersachsen. In Niedersachsen wurde die Stichwahl bei Bürgermeister- und Landratswahlen abgeschafft. Dafür wurde die relative Mehrheitswahl eingeführt. Das führt natürlich – es gibt ein, zwei Ausnahmen – dazu, dass sich die politischen Lager absprechen. Das ist doch klar. Diese Gefahr der Wahlabsprachen, diese taktische Anfälligkeit, wird steigen. Das ist erst einmal in den Wahlkreisen der Fall und später ist es auch die Gefahr auf Bundesebene, dass man Erst- und Zweistimmenabsprachen trifft. Die Anfälligkeit war immer gegeben und sie wird aufgrund des Wahlverhaltens eben wahrscheinlicher. Wir schlagen vor, nicht für die nächste Wahl, weil es nicht umsetzbar wäre, dass man über Mehrmandatswahlkreise nachdenkt. Es wäre denkbar, dass ist tatsächlich erst ein erster Entwurf, den man erst einmal prüfen muss, das Bundesgebiet in 70 Wahlkreise à fünf Mandate aufzuteilen. Man würde das Personalisierungselement stärken, indem man 350 Direktmandate hat. Dadurch, dass man 5er-Wahlkreise hat, würden nicht nur die beiden Großparteien in erster Linie Direktmandate gewinnen, sondern auch die kleinen Parteien hätten Chancen, Direktmandate zu gewinnen. Das würde im Effekt dazu führen, dass man sehr wenige bis gar keine Überhangmandate hat und damit sowohl das Problem Überhangmandate als auch das Problem negatives Stimmgewicht lösen

würde. Es ist schon klar, dass das nicht zur nächsten Wahl umsetzbar ist. Es wäre aber ein Modell, das die Probleme des Bundestagswahlrechts nachhaltiger lösen würde. Ich glaube, dass man an diesem Zweistimmensystem mit einem Einerwahlkreis nicht festhalten wird können. Andere Gesichtspunkte im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. wurden hier schon einmal erwähnt. Sie wurden auch von anderen Sachverständigen kurz erwähnt, weil die politische Diskussion einen anderen Schwerpunkt hat. Es hat natürlich seine Berechtigung, dass man über die 5%-Klausel nachdenkt, weil es der Ausnahmetatbestand vom Gleichheitsgrundsatz ist. Ich fände es zumindest bedenkenswert, dass man über eine Reduzierung der Klausel nachdenkt. Einen Punkt noch zur Prozessführung. Die Abgeordneten sind in diesem Verfahren Betroffene. Es heißt immer so schön, Betroffene zu Beteiligten machen. Es wäre schon, vor allem bei dem Thema „Wahlrecht“ zu überlegen, ob man nicht über andere Entscheidungsmechanismen nachdenkt. Gerade im angelsächsischen Raum – das habe ich auch in der Stellungnahme aufgeführt – gibt es einige gute Beispiele. Vielen Dank für Ihre Nachsicht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Weber. Meine Damen und Herren Sachverständige, für Ihre einleitenden Bemerkungen und Hinweise über die schriftlichen Vorlagen hinaus. Wir kommen jetzt zur Fragerunde der Kolleginnen und Kollegen, der zuständigen Berichterstatter. Als Erster hatte sich Herr Professor Krings gemeldet.

Abg. **Dr. Günter Krings** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen an jeweils zwei Sachverständige. Die erste Frage geht an die Professoren Lang und Grzeszick, um auch noch einmal die Gelegenheit zu geben, aus juristischer Sicht politische Argumente von Herrn Meyer zu würdigen. Wenn wir noch einmal auf das Thema „Überhangmandate“, was natürlich auch Teil der Anhörung ist, eingehen, so frage ich doch, ob, im Gegensatz zu der These von Herrn Meyer, das Bundesverfassungsgericht den doppelten Erfolgswert im Zusammenhang mit Überhangmandaten tatsächlich verfassungsrechtlich beanstandet hat. So klang das ja eben. Wenn man das einmal klarstellen könnte, welche Aussage das Bundesverfassungsgericht zu Überhangmandaten im Zusammenhang auch mit dem Problem des zwangsläufig damit verbundenen doppelten Erfolgswerts getroffen hat, sowohl in der Entscheidung aus 1997 und der aktuellen Entscheidung. Damit verbunden eben die Frage, die sich mir gestellt hat: Ist nicht diese 8:0-Entscheidung, die wir heute diskutieren und deren Folge aus 2008, die implizit uns als eine von drei Lösungsoptionen ein Modell vorschlägt, das Überhangmandate beibehält, eine Bestätigung – 8:0 sogar – von dem System des Überhangmandats? Eine zweite Frage an Herrn Strohmeier und Herrn Lang, was von Frau Sacksofsky zu Recht problematisiert worden ist: Wie teilen wir denn die Mandate bei einem Trennmodell auf die einzelnen Länder auf? Hier kommen mehr oder weniger drei Modelle in Betracht. Wir können nach Bevölkerungszahl

gehen, wir können nach der Wählerzahl gehen, also dass wir uns die Wahlbeteiligung ansehen, oder eben den zuteilungsreifen Zweitstimmen, wie das eben auch schon einmal anklang. Wenn Sie da noch einmal Vor- und Nachteile der Systeme darlegen könnten. Welche Variante wäre da die Beste? Wir haben uns für Wahlbeteiligung entschieden. Ist das verfassungsrechtlich? Kann man das begründen, dass das vielleicht die bessere Variante ist oder gäbe es Argumente für andere Varianten?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Professor Lang ist zwei Mal gefragt worden. Deswegen wäre mein Vorschlag, dass wir mit ihm beginnen, dann Herr Professor Grzeszick und dann Professor Strohmeier.

SV **Prof. Dr. Heinrich Lang** (Universität Greifswald): Zunächst zur ersten Frage, was hat das Bundesverfassungsgericht eigentlich in der häufig angesprochenen 95er und 97er, je nachdem ob man einen Entscheidungsband oder das Jahr nimmt, entschieden. Ich spiele gerne Fußball, Herr Meyer, und insoweit muss ich Ihnen sagen, 1995 war noch 4:4, aber 2008 haben Sie 8:0 verloren. Ihre Beschwerde wurde zurückgewiesen.

SV **Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Davon kann keine Rede sein, ich habe keine Beschwerde eingelegt.

SV **Prof. Dr. Heinrich Lang** (Universität Greifswald): Zurückgewiesen wurde die Beschwerde, die Sie vertreten haben. Zu Ihrer weiteren Einlassung vorhin, in Rechtskraft erwächst eigentlich immer nur der Tenor, nicht die Entscheidungsgründe. In der 97er-Entscheidung hat das Gericht mit einer Entscheidung, die 4:4 ausgefallen ist, Überhangmandate aufgrund einer prozessualen Besonderheit – bei 4:4-Stimmen wird der Antrag zurückgewiesen – nicht für verfassungswidrig erklärt. Wäre man noch auf diesem Stand, könnte man es als offen ansehen, wie sich das Gericht zu den Überhangmandaten positioniert und auch so können wir darüber natürlich streiten und wir alle kennen die Argumente. Die sind alle hinreichend ausgetauscht. 2008 war es nun aber nicht nur so, dass das Spiel 8:0 ausging, es waren zum Teil sogar noch die gleichen Spieler und – ganz entscheidend – der Spielführer war gerade noch der, der in der 97er-Entscheidung so vehement gegen Überhangmandate war, nämlich im Jahr 2008 der Vorsitzende Herr Hassemer. Er hätte, als Vorsitzender des Senats, nun alle Möglichkeiten gehabt, zumal er bei Herrn Mellinghoff wohl offene Türen eingerannt hätte, wenn er wirklich die Überhangmandate hätte für verfassungswidrig erklären wollen und genau das ist nicht passiert. Herr Krings hat das gerade gesagt. Das Gericht hat vielmehr einen Vorschlag gemacht, der die Überhangmandate schlicht voraussetzt. Soll man ihnen sagen, nur Herr Meyer – entschuldigen Sie, dass ich das jetzt noch einmal sage – hat erkannt, dass hier ein doppeltes Stimmgewicht besteht und dem Bundesverfassungsgericht war das gar

nicht klar. Die wissen gar nicht, was sie da machen. Das, glaube ich, kann man nicht sagen. Wir können uns nach wie vor – das muss man einräumen, das ist in der Staatslehre umstritten, wie die Überhangmandate zu bewerten sind – darüber streiten. Verfassungswidrig sind sie vom Bundesverfassungsgericht nicht erklärt worden. Dafür kann man auch nicht die „Berliner Zweitstimmenproblematik“ anführen und die dort inkriminierten doppelten Stimmgewichte, weil die nämlich eine Folge der 5%-Klausel sind. Die Überhangmandate sind aber ein Problem, was aus einem ganz anderen Strukturproblem entsteht, nämlich aus der Verbindung der beiden Wahlsysteme. Man kann natürlich sagen, das Wahlsystem ist überhaupt kein personalisiertes Verhältniswahlrecht. Da kann man sich in gewisser Weise auf den Wortlaut des § 1 Abs. 1 S. 2 BWahlG berufen, nur ist der natürlich deutungsoffen und in nahezu jedem staatsrechtlichen Lehrbuch steht „personalisierte Verhältniswahl“. Was aber heißt das eigentlich, wenn es eine Systementscheidung ist? Aus meiner Sicht heißt es, dass ein nach einem bestimmten Teilsystem, nämlich dem Mehrheitswahlrecht, gewählter Kandidat eben sein Mandat nicht verlieren kann. Wir können jetzt natürlich auch ein juristisches Ping-Pong-Spiel machen. Ich sage immer, dass es entzogen wird, und Sie sagen immer, dass es erst gar nicht zugeteilt wird. Da streiten wir über einen Begriff. Wir müssen eigentlich über einen Systemunterschied diskutieren und den schlicht auszuklammern, indem man sagt, dass das gar kein Mischsystem ist, halte ich schlicht für unzulässig. Die zweite Frage zu dem Trennmodell: Aus meiner Sicht spricht in der Tat einiges dafür, an die Wahlbeteiligung anzuknüpfen. Knüpft man an die Wählerzahlen an, hat man natürlich das Problem der Wahlrechtsgleichheit, dass nämlich ganz unterschiedliche Stimmenanzahlen zu Mandaten führen können; bei der Orientierung an den Zweitstimmen kann es zu negativen Stimmgewichten kommen. Von daher scheint mir die Orientierung an der Wahlbeteiligung als das Sinnvolle. Ich will nicht alle Zeit nehmen, sondern Herrn Meyer natürlich auch noch die Gelegenheit zur Replik geben, daher bin ich jetzt einmal still.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Professor Grzeszick, bitte.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Zur Frage der Entscheidung des Gerichts ist das Meiste schon gesagt worden und es fällt etwas schwierig, sich zu wiederholen, aber man muss zur Kenntnis nehmen, drei Mal sind die Überhangmandate nicht beanstandet und nicht aufgehoben worden. Drei Mal waren sie entscheidend, drei Mal sind sie nicht aufgehoben worden. Die explizite Empfehlung eines der Modelle, die vom Bundesverfassungsgericht skizziert worden ist, führt dazu, dass man auf Überhangmandatsbasis weiter voranschreiten kann. Wenn das Gericht dem Gesetzgeber Optionen in die Entscheidung hineinschreibt, dann anzunehmen, dass das Gericht angeregt hat, eine verfassungswidrige Gesetzesformulierung hineinzunehmen, dazu fehlt jede Grundlage und das ist nun wirklich ein nahezu logischer Schluss. Das ist relativ

klar und deswegen: Da hat Herr Lang alles zu gesagt. Es wird Jahrzehnte von Teilen der Wissenschaft gegen Überhangmandate angeschrieben und das Gericht – die Argumente sind offen – hat in Kenntnis aller Argumente und Sachverhalte drei Mal hintereinander so entschieden, drei Mal die Überhangmandate nicht beanstandet. Und der Gesetzgeber kann eine Lösung wählen, bei der Überhangmandate weiter da sind, das wäre verfassungsgemäß. Die Conclusio ist deshalb klar: Die Überhangmandate sind verfassungsgemäß. Zum zweiten Punkt nach der Frage, wie es mit der Bedingung aussieht, wenn man sagt, dass man das negative Stimmgewicht auf Null setzt oder nicht. Da ist es so, dass das Bundesverfassungsgericht explizit in die Formulierungen hineingeschrieben hat, dass ein Gesetz verfassungswidrig ist, wenn Bedingung A – negatives Stimmgewicht – plus Bedingung B – dieses nicht nur in außergewöhnlichen Konstellationen – da ist. Bedingung B schränkt den allgemeinen Grundsatz ein. Da wird ein Teil von A herausgenommen und es ist relativ klar, dass es ein wertender Schluss ist – da gebe ich Ihnen Recht, Juristerei ist keine Mathematik. Aber Umstände, Gründe, die in und hinter der Einschränkung stehen, Konstellationen usw. führen ganz klar dazu, dass Bedingung B eine Einschränkung des Verdikts der Verfassungswidrigkeit enthält mit der Folge, dass wenn Gesetze diese Grenze passieren, verfassungsgemäß sind. Und dann der Blick auf die konkrete Konstellation. Es geht um eine Nachwahl, die Dresdener Nachwahl im Wahlkreis 160, bei der für die Beteiligten relativ klar war, auch anhand des Spektrums, was vor Ort vorlag, an vorherigen Wahlbeteiligungen, Stimmabgaben, dass man durch relative leichte Veränderungen bewirken kann. Das war eine ganz eingegrenzte Spezialkonstellation der Nachwahl, weil kurz vorher ein Bewerber starb, also eine atypische Konstellation, und dann kam es zu dieser Möglichkeit. Die ist nicht verallgemeinerbar, nicht nur wegen der Nachwahlfrage. Dahinter steht, dass die Veränderungen im Wählerverhalten und das mögliche Stimmensplittung dazu führen, dass taktisch oder auch strategisch Absprachen eben hier mehr Sinn machen, zugleich aber das Risiko wegen der knappen Prozentunterschiede steigt, dass die Absprachen und Empfehlungen nicht dazu führen, das Ergebnis wie erhofft zu verschieben, sondern dass im Ergebnis die Partei insgesamt verlieren kann. Die Grenzen werden sehr schmal, und deswegen ist der Anreiz eine derartige Empfehlung zu geben, bei den Parteien sehr gering, nach den neuen Entwürfen noch geringer. Ein weiterer Punkt: Die Grenzen der Überhangmandatsklauseln wurden formuliert. Es wurde gesagt, sie lägen in der Nähe von fünf Prozent. Da haben wir die klare Aussage, dass das bis zu der Grenze geht; erst darüber hinaus wird es problematisch. Ein zweiter Punkt ist, dass das derzeitige Recht unterhalb dieser Grenze liegt, weshalb das System den Stresstest bestanden hat. Wenn wir davon ausgehen, dass in zehn, zwanzig, dreißig Jahren die ganze politische Landschaft und das Wählerverhalten anders aussehen, muss man noch einmal darüber reden. Das kann aber auch in die andere Richtung laufen. Wir reden über heute reale Konstellationen, heute reale Gesetzentwürfe, die hier für die nächste Bundestagswahl entschieden werden

müssen und das Ergebnis ist klar, auch aus der Perspektive gibt es bei den Überhangmandaten kein Problem. Es gibt aus der Perspektive der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung kein valides Argument, die Verfassungswidrigkeit des Entwurfs der Fraktionen CDU/CSU und FDP an diesem Punkt darzulegen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Professor Strohmeier, Sie sind auch noch gefragt worden von Herrn Krings.

SV **Prof. Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Ich möchte zunächst einmal feststellen, dass der Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen keine Vertauschung von Ober- und Unterverteilung vornimmt. Bei der Bestimmung der Sitzkontingente der Länder handelt es sich nicht um eine neue Oberverteilung, sondern ganz klar um die Feststellung der Größe von abgetrennten Wahlgebieten bzw. Mehrpersonenwahlkreisen. Wir haben also schon Mehrpersonenwahlkreise in diesem Gesetzentwurf. Das hat überhaupt nichts mit der Stimmmandatsverrechnung zu tun. Bei der Berechnungsgrundlage kann man sich natürlich streiten. Da gibt es unterschiedliche Ebenen, da gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Man kann sich an der Bevölkerungszahl orientieren, wie das einige Länder tun, man kann sich an der Zahl der Wahlberechtigten orientieren, man kann sich aber auch an der Wahlbeteiligung orientieren und das hat den Vorteil, dass eben keine großen Erfolgswertunterschiede auftreten bei unterschiedlichen Wahlbeteiligungen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Für die SPD ist Frau Fograscher die Berichterstatterin. Sie haben jetzt das Wort, bitte.

BE **Gabriele Fograscher** (SPD): Ich frage Herrn Professor Meyer. Gibt es eine Lösung für das Problem des negativen Stimmgewichts, ohne an die Überhangmandate heranzugehen? Vielleicht könnten Sie auch noch einmal den Begriff des Wahlgebiets im Koalitionsentwurf erläutern. Was sehen Sie daran kritisch? An Herrn Professor Pukelsheim hätte ich auch eine Frage. Wir haben jetzt unterschiedliche Berechnungen aus dem BMI – ich weiß nicht, ob Ihnen diese Stellungnahme jetzt noch vorliegt – und dann gibt es eine Berechnung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zum Auftreten des negativen Stimmgewichts, die alle zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Vielleicht können Sie Ihre eigenen Berechnungen hier noch einmal erläutern oder Stellung zu diesen beiden Berechnungsarten nehmen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Meyer, bitte.

SV **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Das Gericht hat gesagt, dass es keine negativen Stimmgewichte gibt, wenn es keine

Überhangmandate gibt. Die Verschiebung von Mandaten oder Stimmen in ein Land, das schon Überhangmandate hat, ist überflüssig. Das macht aber das negative Stimmgewicht aus. Bei der Gelegenheit darf ich erwidern, was die beiden Herren neben mir gesagt haben. Das Bundesverfassungsgericht hatte eine Wahlprüfungsentscheidung zu treffen. Die war mit dem Argument negatives Stimmgewicht ganz eindeutig angelegt worden. Es hat in dieser Entscheidung nicht gesagt, dass die Überhangmandate verfassungswidrig sind. Es hat sie aber auch nicht für verfassungsmäßig erklärt. Es hat aber ein Jahr später in der Entscheidung im 122. Band, als in einem Wahlprüfungsverfahren die Überhangmandate direkt angegriffen worden waren, nicht etwa gesagt: Wir, das Gericht, halten Überhangmandate für verfassungsrechtlich unbedenklich, sondern hat gesagt, darüber müssen wir jetzt nicht entscheiden, weil die Reaktion auf das Urteil zum negativen Stimmgewicht diese Frage auch behandeln muss. Es gibt keine positive Äußerung des Bundesverfassungsgerichts zu den Überhangmandaten. Herr Grzeszick, Sie müssen die Entscheidung im 97. Band richtig lesen. Es ist von fünf Prozent die Rede. Das ist aber für Fälle gemeint, bei denen einmalig fünf Prozent überstiegen werden. Vorher ist eine andere Sperre formuliert worden. Diese Sperre beruht darauf, dass sie sagen, wenn die Verhältnisse sich so ändern, dass regelmäßig Überhangmandate in größerer Zahl anfallen. Diese Änderung der Verhältnisse haben wir durch das Absinken der Zweitstimmen der großen Parteien, inklusive der CSU. Je stärker die Absenkung, umso mehr Überhangmandate wird es geben, das heißt, die Bedingung ist erfüllt. Selbst nach den vier konservativen Richtern muss das in der Sache geändert werden. Die erste Frage habe ich beantwortet, die zweite Frage nach dem Wahlgebiet. Sie machen Landeswahlgebiete und behaupten dennoch, es gibt ein Bundeswahlgebiet. Das ist ein Widerspruch in Ihrem Konzept. Ich verstehe gar nicht, warum Sie nicht auf die Wahlberechtigung abstellen, um die Mandate zu verteilen, sondern komischer Weise auf die Wahlbeteiligung, also die ungültigen Stimmen, die Stimmen für unter Fünf-Prozent-Parteien und was es da sonst noch gibt. Sie sollen für das Mandatskontingent eines Landes angerechnet werden. Das ist mir völlig unverständlich. Das hat mir auch niemand erklärt. Ich kann es mir auch nicht erklären. Ich würde auf alle Fälle auf die Wahlberechtigung zurückgehen. Dann hätten Sie die Länder als völlig geschlossene Wahlgebiete. Sie haben offensichtlich das Gefühl, wir müssen geschlossene Wahlgebiete machen, um das negative Stimmgewicht zu meiden, aber eigentlich wollen wir das gar nicht. Wir machen im Nachhinein noch eine Restverteilung. Da eben schon einmal der Fußball erwähnt worden ist – als ich das gelesen habe, bin ich auf die Idee gekommen, dass ist so, als wenn beim Österreichspiel die Österreicher beim 5:2 zum Schiedsrichter gegangen wären und gesagt hätten: Wir müssen eigentlich das deutsche Tor vergrößern, damit auch wir besser Tore schießen können. Dann hätten die Deutschen gesagt: Nein, nein, wenn schon, denn schon, dann müssten wir bei uns das Tor auch vergrößern. Also haben sie die Tore vergrößert und haben mehr Tore geschossen. So gehen Sie vor. Sie machen eine Verteilung,

eine Verteilungsrechnung nach einem mathematischen System und dann behaupten Sie, dass aus diesem System Reststimmen resultierten, aber die resultieren daraus nicht. Das ist der Witz dieses mathematischen Systems, dass es keine Reststimmen gibt. Und die Folge wird übrigens sein, dass die Reststimmenverteilung, wenn es je dazu kommen wird, am wenigsten der FDP nutzen wird, sondern sie wird den großen Parteien nutzen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Pukelsheim, bitte.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Zum negativen Stimmgewicht, glaube ich, gibt es ein klares Statement, dass zwei der Entwürfe es nicht beseitigen. Das ist der Entwurf von der Koalition und der Entwurf von der SPD. Zwei Entwürfe beseitigen das negative Stimmgewicht, das ist der von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE. Das ist die qualitative Aussage, die so richtig ist. Bei den beiden Entwürfen, wo es stehenbleibt, wird es eine Frage des Beurteilungsspielraums. Es geht aus meiner Sicht als Naturwissenschaftler in den politischen Bereich, ob das restliche verbleibende negative Stimmgewicht politisch und verfassungsrechtlich als eine lässliche Sünde angesehen werden kann, wo es stehenbleiben kann im Ausgleich gegen die anderen Vorzüge, die die Entwürfe für sich reklamieren.

Sie haben gezielt nach der Vorlage des BMI, die heute Morgen hier verteilt wurde, gefragt. Da muss ich sagen, dass ich als Mathematiker sehr vorsichtig bin. Ich gucke mir diese gerne an, aber von der Vorlage um 5 vor 10 habe ich bis jetzt nichts gelesen. Ich finde es auch sehr spontan, nach drei Jahren Vorbereitungszeit, das jetzt hier als Tischvorlage zu bringen. Ich gucke es mir aber gerne an.

Die Wissenschaftlichen Dienste haben gerechnet und es haben noch mehr gerechnet, auf Initiative aus Ihren Reihen. Da gab es auch eine Telefonkonferenz mit dem BSI, zu dem Sie über das Innenministerium direkteren Draht haben als ich als Professor in Augsburg. Qualitativ waren alle diese Aussagen dieselben, dass sowohl der Koalitionsentwurf wie auch der Entwurf mit der Proporz-Anpassung von der SPD negatives Stimmgewicht nach wie vor möglich machen. Es wird eine politische Entscheidung sein, wie Sie den Abgleich mit dem, was das Bundesverfassungsgericht fordert und dem, was Sie politisch für vertretbar und wünschenswert halten, erklären. Diese Abklärung zwischen verfassungsrechtlicher Wertigkeit und politischer Wertigkeit, glaube ich, ist nur hier in Berlin möglich, wenn Sie das als Politiker des Bundestages, die die Entscheidungen treffen, machen.

Wenn das Verfahren oder das Gesetzgebungsverfahren weitergeht oder aus Berlin mehr in den Süden der Republik verlagert wird, dann wird die Gewichtung des politischen Arguments zurücktreten. Es wird die rechtsdogmatische Sicht überhand gewinnen. Da ist es meiner Ansicht nach so, dass der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – und zwar in der ersten Fassung der

letzten Legislaturperiode – am nächsten daran ist, was ich aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts herauslese.

Wenn eine politische Wertung mit einfließen soll, dann muss – ich habe dafür eben schon einmal geworben – ein parteiübergreifender Konsens zustande kommen. Es wurde auch sonst gerechnet, nicht nur bei den beiden Quellen, die Sie angaben, BMI und Wissenschaftliche Dienste. Auch im Internet haben sich Leute da sehr hineingehängt. Da gibt es die Ergebnisse von Dr. Wiesner, die sehr belastungsfähig und aussagekräftig sind, die auch sagen, dass bei beiden Entwürfen, von der Koalition und von der SPD, negatives Stimmgewicht möglich bleibt. Es ist Ihre Wertung und Ihre politische Entscheidung, wie Sie damit umgehen möchten. Darf ich noch etwas zu den Fragen vorher anhängen, Herr Vorsitzender?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wenn es was mit dem Wahlrecht zu tun hat, gerne.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Ich werde mich bemühen. Dabei geht es um den dritten Schritt, des Koalitionsentwurfs, um die Stimmresteverwertung. Die Formulierung des § 6 Abs. 2a ist gräuslich. Davon abgesehen, das ist von keinem Juristen hier bestritten.

Welchen Zweck soll denn dieser Paragraph erfüllen? Wir haben Ihnen in unserer Stellungnahme die Zahlen vorgerechnet. Wenn wir die Bundestagswahl 2009 mit dem Koalitionsentwurf auswerten, dann bekommt z. B. die FDP 94 Sitze. Nach dem Bundeswahlgesetz hat sie 93 Sitze bekommen. Sie bekommt einen Sitz mehr. Wenn Sie die anderen sechs Parteien angucken, bekommt jede Partei einen Sitz mehr oder weniger. Also, ob ich einmal auf dem ganzen Bundesgebiet rechne wie nach dem Bundeswahlgesetz oder ob ich wie nach dem Koalitionsentwurf 16 Mal getrennt rechne, es kommt dasselbe dabei heraus. Es gibt einen Sitz Verschiebung. Das sind Rundungseffekte. Der eine Sitz, da wird keiner hier sagen, dass das eine signifikante Verschiebung ist.

Dass dasselbe dabei herauskommt, ist ein Vorzug der Verrechnungsmethode, die wir haben, die Sie 2008, eigentlich der Bundestag 2008, eingeführt hat, dieses Verfahren mit Standardrundung verbunden mit den Namen Sainte-Laguë und Schepers. Das ist ein unverzerrtes Verfahren. Ob Sie 16 Mal getrennt rechnen oder einmal rechnen, macht am Ende nur sehr wenig aus, weil es eben keine systematischen Bevorzungen von den größeren Parteien auf Kosten der kleineren Parteien gibt und auch nicht umgekehrt. Es kommt unterm Strich also dasselbe heraus. Es gibt keine restlichen Ungleichheiten, die auszugleichen wären. Es stehen die Parteien genauso da wie auch beim Bundeswahlrecht.

Dieser § 6 Abs. 2a zielt auf etwas ganz anderes, nämlich auf den – was auch kursierte – Spezialfall in Bremen, also ein kleineres Bundesland, wo es wenig Sitze gibt. Das Problem ist dann nicht eine kleine Partei in einem kleinen Land, sondern das Problem sind die Wählerinnen und Wähler in Bremen. Ich habe immer von Parteien gesprochen, aber das Prinzip der Wahlgleichheit bezieht sich

primär auf die Wählerinnen und Wähler, das sind 45 Millionen, oder 40 Millionen das letzte Mal. Die Wählerinnen und Wähler in Bremen wissen, dass sie mindestens 14 Prozent zusammenbringen müssen, um einen Sitz zu kriegen. Das heißt, so ein kleiner Wahlkreis erhöht die Hürde, um einen Sitz zu bekommen, weit über die fünf Prozent hinaus. Dagegen muss man etwas tun. Das war noch nicht Thema beim Bundesverfassungsgericht, weil wir aufgrund dieses Systems, was wir jetzt haben, kleine Wahlkreise nicht haben. Aber die hätten wir dann, wenn wir den Koalitionsentwurf machen.

Wir haben in unserer Stellungnahme verschiedene Möglichkeiten angedeutet, was man machen kann. Aber das muss man tun, sonst können die Wähler und Bürger in Bremen reklamieren, dass also aufgrund dieser Systemauswirkungen für ihn oder sie die Hürde höher liegt als fünf Prozent. Sie klettert bis auf 14 Prozent, das ist fast das Dreifache. Nie im Leben, glaube ich, wird das Bundesverfassungsgericht dieses Unterlaufen der Fünf-Prozent-Hürde akzeptieren.

Das ist hypothetisch. Ich benutze, wenn ich das Bundesverfassungsgericht auf seine noch nicht ausgesprochene Entscheidung anspreche, immer den Konjunktiv im Gegensatz zu den Kollegen Staatsrechtlern, die wissen das immer schon. Sie sprechen immer im Indikativ.

Ich glaube nicht, dass es verfassungsrechtlich oder gerichtlich akzeptiert würde, wenn diese Hürde aufgrund der Gestaltung der Rechnung angehoben wird. Deshalb ist meiner Meinung nach dieser § 6 Abs. 2a überflüssig. Im Sinne einer guten alten Stilregel „If in doubt, leave it out“ oder übersetzt in bayerisch-schwäbisches Stammtisch-Deutsch „Murks kommt nichts ins Gesetz“ sollte man ihn ersatzlos streichen. Er hat keine Funktion. Jetzt bin ich fertig. Dankeschön!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Dr. Ruppert für die FDP-Fraktion.

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Herr Vorsitzender, vielen Dank! Ich habe eine kleine Vorbemerkung. Das Anliegen unseres Gesetzentwurfs ist in der Tat, minimal invasiv, wie es hier schon gesagt worden ist, in das bestehende Wahlrecht einzugreifen und es in den Formen zu erhalten. Deswegen ist auch das, was Sie eben gesagt haben, Herr Professor Pukelsheim, eine gute Nachricht, dass wir für dieses Problem der kleinen Landesverbände in der Tat eine Lösung brauchen. Insofern empfand ich es eher als Plädoyer für den § 6 Abs. 2a. Ich finde, wir müssen bei dem, was hier an Sachverständigenäußerungen zu Tage getreten ist, zwei Dinge konstatieren. Zum einen scheidet aus meiner Sicht ein Gesetzentwurf aus, der der Sozialdemokraten, weil er das negative Stimmgewicht nicht beseitigt. Die Kontrollfrage eines Klägers muss doch sein: Würde ich dieses Wahlrecht erlassen und dann die Wahl, die Nachwahl in Dresden, erneut durchführen, bekäme dann die CDU ein Mandat mehr oder wäre das Problem gelöst? Da stellt sich eben heraus, wenn man das so machen würde, wäre das alte Problem nach wie vor vorhanden, es wäre lediglich in der Relation zu anderen Parteien

ausgeglichen. Allerdings nehme ich auch ernst, was uns zu unserem Gesetzentwurf gesagt worden ist. Da schließen meine Fragen jetzt an. Wenn ein negatives Stimmgewicht dort noch auftreten kann, gäbe es Möglichkeiten – die Frage richtet sich an Herrn Professor Strohmeier – zu sagen, wir nehmen die Erfolgswertmandate, andere haben sie Reststimmenmandate genannt, wir rechnen sie solange auf bestehende Überhangmandate an, bis die Überhangmandate mit Mandaten sozusagen unterlegt sind und zwar nicht nur in dem Land, wo sie anfallen, sondern wir nehmen quasi bundesweit eine Zahl von Überhangmandaten der CDU, der SPD oder der CSU an und solange diese Mandate nicht durch Erfolgswert- oder Reststimmenmandate ausgeglichen sind, wäre das Problem gelöst, weil dann kein negatives Stimmgewicht mehr auftreten könnte. Ist das so richtig formuliert? Die zweite Frage ist an Herrn Lang und Herrn Grzeszick gerichtet. Hier wurde gesagt, dass wir durch die Aufteilung der Landeswahlgebiete einen Effekt hätten, den wir dann wieder durch den Faktor der Erfolgswertstimmen bzw. Reststimmenmandate kaschieren oder konterkarieren würden, indem wir dann überörtlich doch wieder einen unitarischen Charakter einführen würden. Da wäre meine Frage: Ist es nicht gerade sinnvoll, das zu tun, weil wir würden ja ein unitarisches Organ wählen? Also eine Föderalisierung, eine völlige Föderalisierung bis auf die Fünf-Prozent-Hürde des Wahlrechts scheint mir nicht unbedingt geboten zu sein. Es scheint mir richtig zu sein, durchaus diesen unitarischen Charakter – man könnte da jetzt auch noch Minderheitenfragen und andere Probleme einbeziehen – zu erhalten. Eine letzte Frage an die beiden: Ist es nicht so, dass die Wahlbeteiligung im bestehenden Wahlrecht auch eine Rolle spielt? Natürlich entscheiden sich die Mandatsverteilungen danach, ob in Hessen viele Menschen zur Wahl gegangen sind und in einem anderen Bundesland weniger. Die Konsequenz dessen ist, dass Hessen mehr Mandate im bestehenden Wahlrecht hat als ein anderes Land, in dem weniger gewählt worden ist. Wenn Sie diesen Effekt erhalten wollen, dann müssen Sie eben nicht nach Einwohnern gehen, sondern Sie müssten sagen, dass die Wahlbeteiligung eine Rolle spielt. Eine Frage habe ich noch an Herrn Professor Pukelsheim: Finden Sie es nicht problematisch als Mathematiker, dass sich in Brandenburg 340.000 bzw. 360.000 Stimmen für das Erringen eines Mandates brauche, nach dem Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE., die meiner Meinung nach in der Tat das Problem lösen, aber eben gravierende Kollateralschäden schaffen, im Vergleich zu 62.000 Stimmen in Baden-Württemberg. Ich hätte dann ein Verhältnis von 6:1 im Erfolgswert, wenn ich sage, dass es wichtig ist, dass die föderale Proporzgestaltung einigermaßen stimmt. Dieses Problem können wir nicht aus der Welt bringen und dafür gibt es auch in dem Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. keine Lösungen, jenseits der Frage, wie man es jetzt mit Direktmandaten hält. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Dr. Ruppert. Die erste Frage wurde an Herrn Professor Strohmeier gerichtet, jeweils zwei Fragen an die Herren

Professor Lang und Professor Grzeszick und die letzte Frage an Herrn Professor Pukelsheim.

SV Prof. Dr. Gerd Strohmeier (Technische Universität Chemnitz): Herr Dr. Ruppert, wenn ich Sie richtig verstanden habe, dann schlagen Sie vor, die Zusatzmandate vorrangig den Landeslisten zuzurechnen, wo Überhänge entstanden sind. Das ist natürlich eine interessante Lösung und würde dazu beitragen, die Effekte des inversen Erfolgswerts zu vermeiden, zumindest zu reduzieren, und das hätte darüber hinaus auch noch zwei weitere Vorteile: die Überhangmandate würden durch Zweitstimmen unterlegt werden und das wiederum – da könnte man vielleicht der SPD ein Stück weit entgegenkommen – würde auch für einen gewissen Ausgleich sorgen. Was ich auf keinen Fall empfehlen würde, das ist vorhin auch schon angeklungen, ist eine komplette Streichung des § 6 Abs. 2a. Man muss hier schon nach Lösungen suchen. Wenn Sie nämlich den § 6 Abs. 2a streichen, dann kann dies dazu führen, dass bestimmte Stimmen bei der Mandatsvergabe keine Bedeutung mehr haben. Es ist auch angesprochen worden, dass eine natürliche Sperrklausel existiert. Die haben wir natürlich insbesondere in kleinen Ländern. Herr Pukelsheim hat 14 Prozent genannt. Nun, das pendelt zwischen 8 und 14 Prozent, wo das genau liegt, weiß man nicht. Aber eines möchte ich schon noch sagen: Eine natürliche Sperrklausel haben wir im Endeffekt jetzt auch schon. Bei der Bundestagswahl 2005 hat beispielsweise die FDP in Bremen 8,1 Prozent erreicht und kein Mandat bekommen, DIE LINKE hat in Bremen mit 8,4 Prozent auch kein Mandat bekommen. Es ist auch jetzt schon so, dass wir quasi eine natürliche Sperrklausel haben. Die können wir auch nicht ausschließen, aber wir können dafür sorgen, dass die Stimmen auf Bundesebene noch eine Bedeutung haben: zum einen bei der 5%-Klausel, die weiterhin bundesweit angewandt wird, und zum anderen eben bei der Reststimmenverwertung.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Universität Heidelberg): Zur Frage in Bezug auf die Erfolgsstimmenverwertung. Der Vorwurf, man würde die Aufteilung der Ländergebiete nicht vornehmen, überzeugt nicht, denn es ist ständiges Element der Wahlrechtsprechung, dass föderale Aspekte im Rahmen des Wahlrechts berücksichtigt werden dürfen. Das heißt, das ist ein Aspekt, der im Rahmen der Erfolgswertgleichheit mit hinein spielen darf, und man darf zu Lasten oder zu Gunsten föderaler Bundesgliederung hier gewisse Dinge einführen. Die Frage, ob es dazu führt, dass diese Regelung bereits so verfassungsgemäß ist, darüber kann man vielleicht streiten. Aber hinter der Regelung steht ein zweiter Grund, der ist klar skizziert worden an den Beispielen Bremen und Saarland. Das Entstehen der kleineren Wahlbezirke mit den geringen Mandatszahlen kann dazu führen, dass die faktische Sperre deutlich hochrückt, über fünf Prozent. Man hat hier einen Problembezug auf die mögliche Erfolgswertgleichheit. Die Wähler werden möglicherweise abgeschreckt, kleinere Parteien zu wählen. Das ist ein

verfassungsrechtliches Problem, und die Erfolgsstimmenverwertung stellt hier die Verfassungsmäßigkeit wieder her. Die Erfolgswertgleichheit rechtfertigt dabei die Verrechnung über die Ländergrenzen hinweg, weil sonst möglicherweise tatsächlich die Aufteilung in kleine Wahlbezirke verfassungswidrig wäre. Man kann jetzt noch einmal zweifeln und sagen, dass die Erfolgsstimmenverwertung beim derzeitigen Wählerverhalten doch nichts ändere. Da würde ich sagen, dass es umso schöner ist, wir wollen ja minimal invasiv vorgehen. Zweitens muss man bedenken, dass im Bereich der kleinen Parteien relativ kleine Veränderungen der Wählerzahlen relativ große Auswirkungen auf deren Repräsentation im Parlament haben. Hier ist es geboten, zu Gunsten der kleinen Parteien, bei denen drei oder vier Prozent mehr oder weniger, über „in oder out“ entscheiden können, tatsächlich eine Schutzregelung zu erlassen, die im Übrigen für alle kleine Parteien eingreift, weil die Aufteilung eben dazu führt, dass die Erfolgswertgleichheit eben so stark verzerrt wird. Diese Wahrscheinlichkeiten der Schwankungen bei kleinen Parteien sind höher und schneller da. Deswegen ist der Entwurf insoweit auch sehr realitätsgerecht. Er führt also dazu, dass bei realitätsnaher Betrachtung tatsächlich im Ergebnis das Gesamtgesetz verfassungsgemäß ist.

SV Prof. Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald): Jetzt habe ich das schöne Privileg mich weitgehend anschließen zu können. Ich möchte noch eine kleine Ergänzung anführen. Zunächst einmal zu dem § 6 Abs. 2a und der bemängelten sprachlichen Fassung. Das ist kein Problem nur des Wahlrechts. Die Frage, wann eine Vorschrift so unverständlich ist, dass sie verfassungswidrig ist, möchte ich einmal an einem Beispiel aus dem BGB exemplifizieren, von dem niemand behauptet, es sei verfassungswidrig. In § 164 Abs. 2 BGB steht: „Tritt der Wille, in fremdem Namen zu handeln, nicht erkennbar hervor, so kommt der Mangel des Willens, im eigenen Namen zu handeln, nicht in Betracht.“ Wir sind uns wahrscheinlich darüber einig, dass das jetzt nicht gerade eine besonders auf den ersten Blick eingängige Vorschrift ist. Manchmal erfordert die Materie komplizierte Regelungen. Das als kleine Vorbemerkung. Jetzt zu dem § 6 Abs. 2a und der Reststimmenverwertung. Der Kollege Grzeszick hat dazu praktisch alles gesagt. Ich möchte nur nochmal ergänzen, dass das Bundesverfassungsgericht föderale Aspekte als geeignet ansieht, Durchbrechungen der Wahlrechtsgleichheit zu legitimieren. Das steht im Urteil zu den sog. Negativen Stimmgewichten drin. In der Entscheidung steht, dass föderale Belange nicht die negativen Stimmgewichte rechtfertigen können, dass sie aber natürlich bei anderen Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit berücksichtigt werden können. Herr Pukelsheim hat den Wähler angesprochen. Da kann ich mich nur anschließen. Diese Regelung soll gerade verhindern, dass Wähler in bestimmten Wahlgebieten sagen: Ich gehe überhaupt nicht zur Wahl, weil es keine Auswirkungen hat, ob ich wähle oder nicht. Das bringt mich zur letzten Bemerkung. Ich komme aus Mecklenburg-Vorpommern und ich habe gestern gewählt. Bedauerlicherweise war die Wahlbeteiligung extrem gering, aber als ich im Wahllokal war, habe ich mir beispielsweise überlegt, ob ich

jetzt taktisch wählen soll. War das jetzt falsch? Oder gar verfassungswidrig? Hier wird ja der Eindruck erweckt, als sei taktisches Wählen ein Problem. Ich bin umgekehrt der Auffassung, dass taktisches Wählen geradezu erwünscht ist. Herr Dr. Ruppert, Sie hatten noch gesagt, ob die Wahlbeteiligung nicht auch jetzt eine Rolle spielt: Genauso ist es. Auch bereits jetzt spielt das eine Rolle.

SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim (Universität Augsburg): Herr Dr. Ruppert, Sie hatten gefragt, wie das ist, wenn im Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN oder auch dann der Fraktion DIE LINKE bei der Kompensation der Überhangmandate andere Landeslisten eben angegriffen würden. Dann kommt es in der Tat dazu im Falle der Wahl 2009, dass in Brandenburg auf 300.000 Stimmen nur ein Sitz entfällt. Das ist in der Tat etwas, was man überlegen will, überlegen muss. Aber in der Verbindung von der Auswertung von Erststimme und Zweitstimme schafft jedes System, was wir hier haben, Unwuchten, die man sich ansehen muss. Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich eben für diese Kompensation entschieden, die auch schon bei der Reformkommission für die Größe des Deutschen Bundestages eben eingebracht wurde und genauso kontrovers diskutiert wurde wie jetzt immer noch.

Ich möchte noch einen Gesichtspunkt anhängen, der sich an den Koalitionsentwurf richtet und nochmal auf das doppelte Stimmgewicht der Zweitstimmen, der Überhangsstimmen, Bezug nimmt. Im Urteil zu den Überhangmandaten 1997 wurde dieses doppelte Stimmgewicht schon auch bedacht, auch von den Ton angehenden vier Richtern, die also das Urteil bestimmt haben. Dort haben sie ausgeführt, dass eben bei den Überhangmandaten das doppelte Stimmgewicht auftritt, aber anders verfassungsrechtlich bewertet wird, weil es eine vorausberechenbare Chance bei den Fällen, die schon im Gesetz stehen, gibt. Es sind die Fälle, wo ein Wähler seine Erststimme einem unabhängigen Kandidaten gibt, oder wo Wählerinnen und Wählern mit der Erststimme einen Bewerber wählen, für den keine Landesliste präsentiert ist. Stand 1997 ist, dass das doppelte Stimmgewicht differenziert wird, ob es eine vorausberechenbare Chance gibt oder nicht.

Für mich ist der große qualitative Sprung mit dem Koalitionsentwurf jetzt die Lösung der „Berliner Zweitstimmen“. Bei den „Berliner Zweitstimmen“ kommt eine neue Qualität ins Spiel. Da ist diese vorausberechenbare Chance nicht da. Für die Wähler, die bei den „Berliner Zweitstimmen“ angesprochen wurden, war die Landesliste präsent. Was hinterher herauskam, war eben, dass die Landesliste scheiterte, aber aus Sicht der Wählerinnen und Wähler kann man nicht sagen, dass es eine vorausberechenbare Chance auf einen doppelten Stimmwert gab.

Trotzdem ist es offensichtlich die einheitliche Meinung des Hauses, dieses Problem anzugehen. Wenn also bei den „Berliner Zweitstimmen“ diese Prämisse der vorausberechenbaren Chance weggenommen wird, dann frage ich mich, wo ist da noch der Unterschied zu dem doppelten Stimmgewicht bei den

Überhangstimmen. Dazu habe ich hier bisher nichts gehört und in den schriftlichen Stellungnahmen auch nichts gelesen.

Wenn ich als Mathematiker versuche, die Logik verbaler qualitativer Präsentationen in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht nachzuvollziehen und in quantitative operationale Vorschriften umzusetzen, dann muss ich sagen, dass es dasselbe ist. Das doppelte Stimmgewicht bei den Überhangswählern ist dasselbe wie das doppelte Stimmgewicht bei den „Berliner Zweitstimmen“. Wir haben in unserer Stellungnahme ausgeführt, dass das in groteske Größenordnungen geht. Irgendwie, bin ich der Meinung, muss eine rechtliche Stellungnahme her, die dieser Situation Bestand gibt, sonst wird sie eben irgendwann scheitern

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank

SV **Tim Weber** (Mehr Demokratie e. V., Bremen): Kann ich kurz zu Herrn Professor Lang etwas sagen?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ja klar.

SV **Tim Weber** (Mehr Demokratie e. V., Bremen): Es ist jetzt nicht verwerflich, dass Leute taktisch wählen. Das habe ich auch nicht gesagt. Aber man kann sich natürlich überlegen, wie das Wahlrecht ausgestaltet ist, dass so etwas wahrscheinlicher wird oder unwahrscheinlicher wird. Eine Möglichkeit wäre, das bayerische Landeswahlrecht zu übernehmen, wo Erst- und Zweitstimme zusammen über die Zusammensetzung des Landtages entscheiden. Das Problem ist, dass die taktischen Wahlabsprachen bei den Anbietern, bei den Parteien wahrscheinlicher werden und das geht dann in den Bereich der politischen Kultur und es gibt durchaus Länder, die eben nicht so eine politische Kultur wie wir haben und die sich an unserem Wahlrecht orientiert haben und genau diese Probleme gehabt haben.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Für die Fraktion DIE LINKE., Frau Wawzyniak als Berichterstatterin.

BE **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Es würde mich jetzt unglaublich reizen zu den hier leider nicht behandelten Punkten aus unserem Gesetzentwurf noch einmal nachzufragen. Ich beuge mich dem Mehrheitsdruck und werde jetzt nur zum negativen Stimmgewicht etwas fragen und ich habe zunächst eine Frage an Herrn Professor Lang, Herrn Professor Grzeszick und Herrn Professor Strohmeier. Sie sagen, alle drei haben gesagt, dass das negative Stimmgewicht bei dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE. sozusagen komplett beseitigt wird und der Koalitionsentwurf nur diese abstrakten Ausnahmefälle hat und Sie würden sich für den

Koalitionsgesetzentwurf entscheiden, weil er den geringsten Systembruch, so nenne ich es jetzt mal, vornehmen würde. Jetzt würde ich gerne wissen, Herr Strohmeier hat vorhin selber gesagt, dass wir im Prinzip mit dem Koalitionsementwurf einen sogenannten Mehrpersonenwahlkreis, bzw. 16 Mehrpersonenwahlkreise haben und inwiefern Sie diese komplette Umstellung, also nicht mehr die verbundenen Landeslisten, sondern die abgeschlossenen Gebiete der Länder als den am wenigsten intensiven Systembruch begründen können? Das ist mir nicht ganz einleuchtend. Verbunden damit die Frage ob dieses System der Reststimmenverwertung eigentlich noch einen Beitrag dazu leistet, dass die Wählerinnen und Wähler am Ende überhaupt wissen, was mit ihrer Stimme passiert. Das ist auch ein Gebot des Wahlgesetzes, dass man wenn man wählt, möglichst weiß, welches Ergebnis man damit hervorbringt. Sehen Sie das in dieser Reststimmenverwertungsregelung noch irgendwie gewährleistet? Die zweite Frage muss ich wohl an Herrn Pukelsheim stellen. Wenn ich es richtig sehe, sind Sie der einzige Mathematiker hier bei den Sachverständigen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, beim Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. würde man auf 641 Sitze kommen, bei wahlrecht.de habe ich gelesen, dass man mit unserem Gesetzentwurf zu 15 Sitzen mehr kommen würde. Der Tagesspiegel hat am 30. Juni eine Berechnung mit den Prognosen, also mit den Umfragewerten, gemacht, der zum Ergebnis kommt, dass der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. zu 599 Mandaten, im Übrigen 50 Mandate der Fraktion DIE LINKE., der Koalition zu 627 Mandate, davon 53 für die Fraktion DIE LINKE. kommt – soweit zu Ihrer Eingangsbeinerkung, Herr Bosbach, die Parteien würden immer nur Gesetzentwürfe einbringen, die ihnen selbst etwas nützen. Wir würden also im Moment vom Koalitionsementwurf profitieren.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Jetzt werde ich dem Gesetzentwurf wieder misstrauisch gegenüber.

BE **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Beim Entwurf der SPD wären es insgesamt 634 Sitze. Für mich stellt sich so ein bisschen die Frage – ich bin auch Juristin und nicht Mathematikerin : Geben wir jetzt das Wahlrecht eigentlich komplett in die Hand der Mathematiker, welche Berechnung stimmt jetzt? Der Einwand zu unserem Gesetzentwurf war, dass er zu einer erheblichen Aufblähung führt. Jetzt habe ich hier drei verschiedene Berechnungen. Ist es eigentlich erforderlich, dass wir ein Wahlrecht haben, dass diese unglaublichen mathematischen Berechnungen, die eigentlich nur noch Experten vollziehen können, verlangt und beiden wirklich nicht mehr nachvollziehbar ist, was zu was führt? Eine letzte Frage an Herrn Weber. Mich würde noch einmal interessieren, Herr Professor Meyer hat in seiner Stellungnahme auf Seite 11 ausgeführt, wie das mit den nicht zu berücksichtigenden Stimmen ist, wenn die Sitze vergeben werden anhand der Wahlbeteiligung, der abgegebenen Stimmen. Stellt das aus Ihrer Sicht, auch im

Hinblick auf Demokratie, im Hinblick auf Wählerinnen und Wähler, ein Problem dar oder ist es aus Ihrer Sicht kein Problem?

SV Prof. Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald): Sie fragen mich, warum wir nicht den Entwurf der Fraktion DIE LINKE. oder den der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstützen, wenn da das negative Stimmgewicht beseitigt wird. Ich habe versucht, in der schriftlichen Stellungnahme, die etwas spät kam, wofür ich auch schon Schelte gekriegt habe, auf diese Frage einzugehen und die Nachteile aufzuzeigen, die aus meiner Sicht mit den anderen Entwürfen verbunden sind. Bei dem, wie auch immer weggerechneten, nicht gezählten Direktmandaten hatte ich schon einiges gesagt, warum ich da den Eindruck habe, dass das keine verfassungsrechtlich zulässige Lösung ist. Sie hatten im Zusammenhang mit der Reststimmenverwertung noch einen Aspekt angebracht, der mir im Übrigen auch bei diesem Modell aufstößt. Das ist nämlich das, was das Bundesverfassungsgericht aus der Unmittelbarkeit an Transparenzerfordernissen abgeleitet hat. Ich glaube, in der Entscheidung heißt es mehr oder weniger wörtlich: „Der Wähler müsse wissen, wie sich seine Stimme für den konkreten Wahlbewerber auswirkt.“ Wenn ich jetzt aber einen Direktkandidaten gewählt habe und der zieht nachher nicht, obwohl er die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt hat, ins Parlament ein, wie hat sich denn da jetzt meine Stimme für mich und die anderen Wähler in transparenter Weise ausgewirkt. Da hätte ich ein kleines Problemchen. Die Listentrennung, über die Sie noch gesprochen haben, die einen Systembruch darstellen soll, die war eigentlich auch vorher möglich. Sie wurde zwar nicht praktiziert, stand aber natürlich im Gesetz. Insofern kann man die Listentrennung schlecht als Systembruch bezeichnen, wenn sie auch vorher möglich war. Zur Reststimmenverwertung haben wir, glaube ich, auch schon hinreichend etwas gesagt. Aus meiner Sicht ist es eben gerade geboten, mit Blick auf den Wähler und die angesprochene föderale Problematik zur Reststimmenverwertung zu kommen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Grzeszick, bitte.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Universität Heidelberg): Zunächst zum negativen Stimmgewicht – ich habe versucht, das in der schriftlichen Stellungnahme zu skizzieren und hier verkürzt eben dargeboten, dass der Entwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP aufgrund Systematik und Wortlaut relativ offen ist, dass es aber zumindest eine Auslegungsmöglichkeit gibt, die dazu führt, dass kein absolutes negatives Stimmgewicht auftaucht. Das heißt, in dieser Variante würde das Problem gelöst. Bei den anderen müsste man rechnen Zur Abhängigkeit der Berechnung – ich verstehe Ihr Unbehagen. Darüber hinaus war die Frage, ob nicht Rechenschritte umgekehrt werden, das unitarische Wahlgebiet aufgespalten wird usw. Da greift das Argument, denke ich, was eben entgegengehalten wurde, es wird aufgespalten aber nicht absolut aufgespalten, sondern es erfolgt über die

Erfolgswertstimmenverwertung, die wiederum ein gewisses Maß an Unitarisierung bewirkt. An dem Punkt ist es so, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich einen relativ großen Spielraum hat, wie er mit diesen Sachen umgeht; da kann er sich eben verschieden entscheiden. Die Frage ist, von welcher Seite nähert er sich der Mittellage zwischen Föderalisierung und Unitarisierung, von der Landesseite oder von der Bundesseite her? Da muss man schauen, wie weit die Entwürfe davon wegliegen und da sieht man, obwohl der Grundschrift mit der Aufteilung in Länder ein anderer Schritt ist, als ihn das derzeitige Recht vorsieht, dass der Entwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP im Ergebnis auch wieder sehr nahe an der derzeitigen Situation liegt. Zu den Überhangmandaten selber, vielleicht um das nochmal ganz klar herauszuarbeiten, warum das etwas anderes ist, als die „Berliner Zweitstimmen“. Es ist so, dass die „Berliner Zweitstimmen“ auf der 5%-Klausel beruhen, die im System den Erfolgswert verzerrt, wohingegen die Überhangmandate aus der Grundsystementscheidung des Gesetzgebers folgen, die nach Art. 38 Abs. 3 verfassungsrechtlich relativ frei gestellt ist. Dies ist ein prinzipieller rechtlicher Unterschied, der noch einmal betont werden sollte. Ich kann vielleicht noch etwas zu den Berechnungen hinzufügen: Ehrlich gesagt kann ich Ihr Unbehagen verstehen, Frau Abgeordnete. Die Abgeordneten müssen darüber entscheiden, wie man mit den Wählern umgeht, und sie müssen die Entscheidung auf der Grundlage verschiedenster mathematischer Informationsangebote treffen, denn es gibt 20, 30, im Internet 50 Papiere, die zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Wenn man sich da aber die Mühe macht und die einzelnen Rechnungen vornimmt, sieht das anders aus. Mit einigen, die aus einer verifizierbaren Quelle kommen, wie z. B. des Wissenschaftlichen Dienstes, habe ich das gemacht und dann stellt man schnell fest, dass viele gar nicht mehr berücksichtigt werden können und dürfen, weil die von einer falschen Grundlage ausgehen. Das Papier des WDs beruht z. B. noch auf einem anderen Modell, was nicht auf die Wählerbeteiligung abstellt; das heißt, die Ausgangsgrößen sind einfach nicht richtig berücksichtigt worden, weshalb die Berechnungen nicht zur Beurteilung der aktuell vorliegenden Gesetzentwürfe taugen. Darüber hinaus muss man schauen, dass man die Berechnungen herausnimmt, die mit einem relativen negativen Stimmgewicht arbeiten, denn das ist nicht der Auftrag, den das Bundesverfassungsgericht gegeben hat. Dann bleiben nicht so viele übrig, und die kommen doch zu relativ nahe beieinander liegenden Ergebnissen, soweit ich das als Laie in der Parallelsphäre nachvollziehen kann. Dass sie sich im Ergebnis von Experten abhängig machen müssen, ist tatsächlich ein demokratietheoretisches Problem, trifft aber, um da hier abzuschließen, auf mehr oder weniger alle vorliegenden Gesetzesentwürfe zu, weil fast alle Entwürfe irgendwie zu Verzerrungen führen. Sie müssen dem Wähler dann ein Wahlrecht nach einer verfassungsrechtlich hinreichend vertretbaren Berechnungsmethode geben, dies genügt. Das zur Frage, wie man mit den Berechnungen und Schwierigkeiten umgeht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Professor Pukelsheim.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Sehr geehrte Frau Abgeordnete Wawzyniak, Sie können ohne Bedenken die Zahlen aus Augsburg übernehmen, es kommt 641 heraus. Ich bin felsenfest davon überzeugt, dass Sie fraktionsintern auch mit 641 herausgekommen sind, als sie gerechnet haben. Für die Zahlen, die in der Presse lanciert werden, fühle ich mich nicht zuständig und ich fühle mich dafür nicht verantwortlich. Die dienen für uns in der Arbeitsgruppe als sozusagen tägliches Amüsement, was man alles liest, was herauskommen könnte oder nicht.

Es klingt aus Ihrer Rede auch so etwas Distanzierung heraus, wenn Sie als Juristin mit mir als Mathematiker reden müssen. Aber beim Wahlrecht ist es nun mal so, dass zu den Gesetzestexten auch Zahlen hinzukommen. Und die Diskrepanz, die Kluft, ist gar nicht so tief, wie Sie vielleicht glauben. Wir haben in Augsburg gemeinsame Seminare durchgeführt, zusammen mit dem Kollegen vom Staatsrecht Matthias Rossi, Hälfte Beteiligung durch Mathematiker, Hälfte Beteiligung.

Zwischenruf Abg. Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD): Haben Sie sich vertragen?

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Wir haben uns hervorragend vertragen und es ist natürlich eine gewisse Positivauslese, wer von den Studierenden in so ein gemeinsames Seminar Jura und Mathematik hineingeht. Herr Rossi und ich vertragen uns sowieso gut, wir haben auch gemeinsam veröffentlicht. Die Studierenden untereinander vertragen sich auch. Es ist eine große Affinität, insbesondere im Staatsrecht, die quantifizierten Verfahren auch ernst zu nehmen und zu verstehen. Von daher würde ich sagen, zum Abbau Ihrer Distanz lade ich Sie dann als Vortragende zum nächsten Seminar nach Augsburg ein.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ein Zwischenruf von Herrn Meyer.

SV **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Nein, nur eine Frage an Herrn Grzeszick. Habe ich Sie richtig verstanden? Sie haben gesagt, die unterschiedliche Behandlung des Berliner Zweitstimmenproblems und der Überhangmandate beruhe zurecht darauf, dass die Überhangmandate sozusagen vom Gesetzgeber produziert worden oder jedenfalls zur Kenntnis genommen sind, während die „Berliner Zweitstimmen“ auf der Wirkung der 5%-Klausel beruhen. So habe ich Sie vorhin verstanden. Diese Wirkungen sind aber auch dem Gesetzgeber zuzuschreiben.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Sie dürfen natürlich gleich erwidern.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Danke. Formal hat beides Mal der Gesetzgeber gehandelt, aber die verfassungsrechtliche Bindung ist natürlich eine ganz andere. Feststehende Wahlrechtsdogmatik ist, dass der Gesetzgeber bei grundlegenden Systementscheidungen im Rahmen der Verfassung relative Freiheit hat; dies ist eine ganz herrschende Ansicht. Er könnte sich praktisch von Mehrheits- bis Verhältniswahlrecht für alles entscheiden, welche Systeme er einrichtet; da unterliegt er nicht den Bindungen der Erfolgswertgleichheit. Wenn er dann die Entscheidung getroffen hat, dann greifen aber alle Regeln von Art. 38 Abs. 1 einschließlich der Erfolgswertgleichheit, und dann muss er die Regelungen daran messen lassen und dann sind wir beim „Berliner Problem“.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Meyer, bitte.

SV **Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Wie kann man denn verstehen, dass das Bundesverfassungsgericht seit der ersten wichtigen Entscheidung im 7. Band immer gesagt hat, dass die Überhangmandate nur begrenzt auftreten dürfen? Ständige Rechtsprechung. Wenn sie Recht hätten, dann wäre es eine beliebige Entscheidung des Wahlgesetzgebers, ob er die Überhangmandate nun opulent oder weniger opulent haben möchte.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Zum Thema Wahlgleichheit...

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Sie sind gleich dran. Sie hatten überwiegend das Wort. Bevor das aber jetzt in ein Zwiegespräch ausartet, sind Sie gleich wieder dran. Jetzt hat noch einmal zum Return Herr Professor Grzeszick das Wort. Danach ist Herr Pukelsheim wieder dran. Nun überzeugen Sie Herrn Meyer, damit das abgekürzt wird.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Wenn der Gesetzgeber die Möglichkeit hätte, durch eine überweite Auslegung von Art. 38 Abs. 3 die Grundsätze von Art. 38 Abs. 1 leer laufen zu lassen, besteht Missbrauchsgefahr. Die sieht auch das Bundesverfassungsgericht. Deswegen hat es formuliert, es wird dann verfassungsrechtlich problematisch, wenn Überhangmandate regelmäßig auftreten, und wenn sie zudem in größerer Zahl auftreten, also über fünf Prozent liegen. Das Wahlrecht ist erst verfassungswidrig, wenn beide Grenzen überschritten sind. Die zweite ist derzeit nicht überschritten; deswegen ist ein entsprechendes Wahlrecht verfassungsgemäß.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Pukelsheim, bitte.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Zum Thema Wahlgleichheit möchte ich noch eine Bemerkung zum Koalitionsentwurf anfügen. Der Koalitionsentwurf hat zum Ziel, die Personenwahlkomponente aufzuwerten, zu einer Mehrheitswahl, in dem Entwurf auch als „vorgeschaltete Mehrheitswahl“ bezeichnet. Wenn also dieses Mehrheitswahlelement eine Eigenständigkeit bekommt, dann ist nach der ständigen Rechtsprechung oder das, was ich da beim Bundesverfassungsgericht lese, der Grundsatz der Wahlgleichheit auch auf die Mehrheitswahl anzuwenden. Die vier den Ton angegebenden Richter haben das zum Überhangmandatsurteil auch gemacht. Da steht drin: „Deshalb wird die gleiche Größe der Wahlkreise sowohl für den einzelnen Wahlkreis, als auch berechnet auf die Bevölkerungsdichte zu einer Bedingung der Wahlgleichheit.“ Diese gleiche Größe der Wahlkreise wird also jetzt an den Grundsätzen der Gleichheit für die Mehrheitswahl gemessen.

Das ist ein Defizit, was meiner Ansicht nach verhandelt werden muss, was aber der Koalitionsentwurf nicht verhandelt oder noch nicht verhandelt, denn gleichgroße Wahlkreise auf der Grundlage oder als Grundlage für eine Mehrheitswahl haben wir im Moment nicht. Wenn wir in den USA herum gucken, dann sind gleichgroße Wahlkreise gleichgroß und sie unterscheiden sich nur um einen Menschen. Im Vereinigten Königreich hat gerade die Regierung, oder das Unterhaus, ein neues Gesetz erlassen „Parliamentary Voting System and Constituencies Act“, wo die Abweichung vom Durchschnitt auf fünf Prozent begrenzt wird.

Wir haben jetzt Schwellen von 15 und 25 Prozent, was meiner Meinung nach sowieso nicht sonderlich eindrucksvoll ist, weil wir als Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Venedig-Kommission für die Demokratie missionieren gehen und dann sagen wir, dass es eben 10 und 15 Prozent sein sollen. Da sollten wir erst einmal vor unserer eigenen Haustür kehren.

Selbst 10 und 15 Prozent würde für die Mehrheitswahl meiner Ansicht nach wahrscheinlich nicht reichen. Wahrscheinlich läuft es darauf hinaus, dass das Bundesverfassungsgericht sagt, dass wir fünf Prozent nehmen – die sind ja in fünf Prozent verliebt. Andere Länder, wie z. B. Neuseeland, nehmen zehn Prozent.

Ich habe nachgeguckt, wie viele Wahlkreise in ihrer Größe in diesem Fünf-Prozent-Rahmen sind. Das sind ungefähr 90. Die Wahlkreiskommission ist auch so ein Lichtblick in unserem System, arbeitet immer sehr penibel. Da werden die Unterlagen herausgegeben, sodass man das nachzählen kann. 90 von unseren 299 Wahlkreisen, etwas weniger als ein Drittel, bewegen sich in diesem Fünf-Prozent-Korridor um den nationalen Durchschnitt. Die anderen zwei Drittel bewegen sich nicht darin. Wenn die Wahlgleichheit für die Mehrheitswahl umgesetzt ist, dann steht sicher ins Haus, zwei Drittel der Wahlkreise neu zu ziehen. Höchstwahrscheinlich in jeder Legislaturperiode, immer noch deutlich mehr als jetzt.

Wenn Sie sich angucken, wie schwer sich der Bundestag schon jetzt mit dem Bericht der Wahlkreiskommission tut, wird man an das Archimedes-Wort erinnert:

„Noli turbare circulos meos.“ Übersetzt: „Störe meine Kreise nicht.“ Es hat ihn den Kopf gekostet. Als Bundestagsabgeordneter geht es damit weiter: Nur ja nicht den Wahlkreis angehen. Wenn also in jeder Legislaturperiode aufgrund dieser eigenständigen Mehrheitswahlrechtskomponente die Wahlkreise angegangen werden müssen, neu zugeschnitten werden müssen, dann sollte das in der zweiten oder dritten Beratung dem Haus gesagt werden. Dann wird vielleicht doch etwas Einsicht einkehren, dass der Koalitionsentwurf komplexer ist und noch massive Lücken hat, die Nacharbeit fordern, wenn überhaupt das zum Erfolg geführt werden soll, was auch ungewiss ist.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Professor Strohmeier, bitte.

SV **Prof. Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Wenn Sie die Landeslisten trennen, dann verhindern Sie, dass die Reststimmen dieser Landeslisten auf Bundesebene aggregiert und verwertet werden. Dem Problem wirkt der Koalitionsentwurf entgegen: über die Vergabe von Zusatzmandaten. Insofern ändert sich nicht allzu viel. Mit einer Ausnahme: Der Effekt des inversen Erfolgswerts wird beseitigt, abgesehen von der Baustelle des § 6 Abs. 2a, aber da sind schon entsprechende Lösungsvorschläge angesprochen worden. Dann weiß der Wähler natürlich auch, was mit seiner Stimme passiert: Diese Stimme entfaltet eine positive Wirkung für die Partei, für die er sie abgibt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Die letzte Frage war an Herrn Weber gerichtet.

SV **Tim Weber** (Mehr Demokratie e. V., Bremen): Aus der Diskussion noch zwei, drei Aspekte. Es wurde vorhin zurecht von Herrn Pukelsheim angemahnt, dass der Konjunktiv vielleicht richtiger sei als nur orakelt wurde, kommt es nun zum Bundesverfassungsgerichtsentscheidung und was sagen sie denn. Wo wir sicher sein können, ist, wenn keine Einigung im hohen Hause erzielt wird, wird es zu einer weiteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kommen. Das ist doch mal sehr klar. Das ist natürlich von der Außenwirkung nicht besonders vorteilhaft. Die Außenwirkung, hier geht es um Machtinteressen, die Parteien gucken tatsächlich nur nach ihren Vorteilen und kriegen es in drei Jahren nicht auf die Reihe, sich auf einen Entwurf zu einigen, der nicht noch einmal zur verfassungsrechtlichen Überprüfung kommt. Das ist von der Außenwirkung auf jeden Fall nicht vorteilhaft. Das Zweite ist, dass der Koalitionsentwurf sehr stark die föderalen Aspekte betont und dass stimmt auch, denn das Bundesverfassungsgericht sagt, dass man das machen kann, aber dass man es nicht muss. Eigentlich ist für die Sicherung des Föderalismus der Bundesrat zuständig und nicht der Bundestag. Ich bin mir nicht sicher, weil ich keine Studien kenne, aber aus Sicht eines Wählers, z. B. ein Bremer FDP-Wähler wählt nicht mehr die FDP, weil sie keine Chance mehr hat, einen Abgeordneten aus Bremen nach Berlin zu entsenden. Es ist sogar andersherum. Es haben mehr Leute FDP

gewählt. Ich glaube, dass der Wähler sehr viel stärker die unitarische Sicht der Bundestageswahl vertritt als die föderale Variante. Möglicherweise muss man sich einfach auch einmal davon lösen, von dieser Trennung in Bundesländerlisten. Vielleicht muss man da mal andere Wege gehen. Ich glaube, es ist sehr stark dem Sachstand geschuldet, dass die Parteien hier in Landesverbänden denken. Ich glaube, dass die Wählerinnen und Wähler das in der Art nicht machen. Was die Wahlkreisgröße angeht, habe ich eine etwas andere Sicht als Herr Pukelsheim, einfach deswegen, weil es sozusagen eine Verhältniswahl ist und das Element der Mehrheitswahl dient nur der Personalisierung. Da finde ich es tatsächlich nicht so entscheidend, ob es nun fünf Prozent sind oder zehn Prozent – es sei denn, die Zahl der Überhangmandate wird irgendwann zu groß. Dann hat es nämlich einen Einfluss. Solange es den Einfluss nicht hat – das ist ein ganz großer Unterschied zum englischen Mehrheitswahlrecht – finde ich das vertretbar. Zur Frage von Ihnen, Frau Wawzyniak. Da kann man nur mit „Ja“ antworten. Professor Behnke hat es jetzt in seinem Aufsatz auch noch einmal dargelegt. Es werden durch diesen Modus, der jetzt gewählt worden ist, eigentlich die Parteien bevorteilt, die besonders viel Konkurrenz haben, wie in Berlin die Piratenpartei oder in Bayern die ÖDP, die Familienpartei und die Republikaner. Das ist auf jeden Fall merkwürdig. Das ist ein merkwürdiger Nebeneffekt.

Vors. **Wolfgang Bosbach:** Vielen Dank! Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der Kollege Wolfgang Wieland.

BE **Wolfgang Wieland** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, vielen Dank! Ich habe Fragen an Frau Professorin Sacksofsky und Herrn Professor Meyer. Herr Kollege Dr. Wiefelspütz, Sie kommen im Innenausschuss genug zu Wort. Jetzt sind erst einmal Sachverständige dran, die Betonung liegt auf Sachverstand. Wir sollten bis zum 30. Juni ein neues Wahlrecht vorlegen. Das hat dieses Parlament nicht geschafft. Was geschieht denn nun, wenn beispielsweise – wie einige Auguren es nicht mehr ausschließen können – wir noch in diesem Herbst eine Neuwahlsituation bekommen, weil beispielsweise Euro-Skepsis, Rettungsschirmskepsis oder anderes tatsächlich zu einer Regierungskrise führt. Können wir dann noch wählen, können wir als Opposition Neuwahlen fordern oder müssen wir sagen, dass das im Moment nicht geht? Zweite Frage zu dieser Fußballkontroverse, 4:4 oder 0:8, was hat das Bundesverfassungsgericht denn nun eigentlich wirklich gesagt? Wenn das gilt, was Herr Professor Lang gesagt hat, dass nur der Tenor in Rechtskraft erwächst, dann könnten wir uns nur über den Satz „Es besteht kein öffentliches Interesse gegen die Fortsetzung des Wahlprüfungsverfahrens“ unterhalten. Das ist der Tenor und der ganze Rest, der wäre dann für das Poesiealbum geschrieben. Der Reststimmenverwertung, das sind Leitsätze oder Orientierungssätze. Bei denen weiß man doch am wenigsten, wer sie formuliert hat. Bei Leitsätzen ist immer allergrößte Vorsicht angebracht. Ich denke doch, dass das Gericht uns in den Gründen hier Hinweise geben wollte. Es

hat tatsächlich drei Möglichkeiten benannt – da hat der Kollege Dr. Krings Recht – wobei nur die eine Möglichkeit – Grabensystem – hier keine Anhänger hat, für die anderen beiden gibt es Vorschläge, nämlich einmal die Berücksichtigung bei der Oberverteilung der Überhangmandate und das andere, der Verzicht auf Listenverbindung. Das steht da drin. Es steht aber auch da drin, dass die vom Beschwerdeführer aufgeworfene Frage der Verfassungswidrigkeit von Überhangmandaten nach einer Neuregelung sich nicht mehr in der gleichen Weise stellen wird. Sie wird sich noch stellen, es ist kein Freibrief für Überhangmandate, sie wird sich aber nicht mehr in dergleichen Weise stellen. Deswegen meine Frage an die beiden: Kann denn ein Vorschlag, der möglicherweise zu noch mehr Überhangmandaten führt, in irgendeiner Weise mit diesen Ausführungen des Gerichts in Übereinstimmung stehen? Schließlich und endlich die Frage nach diesen hier ja nun relativ spät neu eingeführten Überlaufmandaten, also die Verwertung der Stimmen von „Rudis Resterampe“, was das Bundesverfassungsgericht nicht in seiner Entscheidung vorhergesehen hat, das steht da jedenfalls nicht drin. Kann dieses Moment nicht sozusagen dazu führen, dass wir sogar ein noch Mehr an negativem Stimmgewicht bekommen und ist es denkbar, dass das vor den Augen des Gerichts Gnade finden kann?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Frau Professorin Sacksofsky.

SV **Prof Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich beginne mit der ersten Frage. Da haben Sie ein Problem. Es hätte bis zum 30. Juni ein neues Gesetz erlassen werden müssen, wie alle wissen. Wir haben einen verfassungswidrigen Zustand und das ist bedauerlich, höchst bedauerlich. Dieser muss möglichst schnell beendet werden. Es ist höchst problematisch, dass man Neuwahlen nicht durchführen könnte, solange man ein verfassungswidriges Wahlrecht hat. Das ist ein echtes Problem. Es scheint mir relativ klar, dass Sie nicht noch einmal mit dem alten Verfahren wählen können. Das würde das Gericht nicht zulassen. Die Alternative wäre dann, dass das Gericht das Wahlrecht selbst erlässt und zwar im Wege einer einstweiligen Anordnung. Einen anderen Weg sehe ich nicht. Ich hoffe nicht, dass der Gesetzgeber es darauf ankommen lassen will. Ich hoffe nicht. Es waren drei Fragen an mich gerichtet. Darf ich auch noch dazu etwas sagen?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ohne Ende.

SV **Prof Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich habe es noch nicht überstrapaziert.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Das könnte daran liegen, dass Sie relativ wenig gefragt wurden.

SV **Prof Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Nun bin ich aber gefragt worden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Dann legen Sie mal los.

SV **Prof Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Die zweite Frage, zu der Deutung der 4:4- bzw. 8:0-Entscheidung. Nur ein ganz kurzer Satz. Ich finde es abenteuerlich, die Entscheidung von 2008 als 8:0 pro Überhangmandate zu deuten, wenn in Wirklichkeit gerade das Wahlrecht für verfassungswidrig erklärt wurde. Ich habe früher Handball gespielt und auch da ging es um Tore. Was den zweiten Punkt betrifft: Es ist keineswegs so, dass nur der Tenor bindet, sondern dass die tragenden Gründe ebenfalls bindend sind. Jetzt betone ich noch einmal: die *tragenden* Gründe und nicht jeder Halbsatz in einer Entscheidung. Wenn das Gericht bestimmte Modelle da erwähnt, dann hat das mit Bindungswirkung nichts zu tun, sondern das sind allgemeine Ideen. Ein solches obiter dictum hat aber mit Bindungswirkung nichts zu tun und es ist auch kein verfassungsrechtlicher Freibrief, nur weil es da drinsteht, es unbedingt als verfassungsmäßig anzusehen. Von daher würde ich da sehr genau unterscheiden, was die tragenden Gründe sind. Meine zentralen Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit von Überhangmandaten beziehen sich auf solche tragenden Gründe. Der letzte Punkt, zu dem ich gefragt worden bin, war die Frage nach dem negativen Stimmgewicht und nach der Reststimmenverwertung. Das zentrale Problem sehe ich in der Willkür, die positiven Abweichungen in einem Verfahren berücksichtigen zu wollen, was keine positiven Abweichungen kennt, weil es rundet. Es gibt keine positiven Abweichungen. Man erfindet fiktive Quoten, die gar keine Rolle für die Zuteilung gespielt haben und will die dann verwenden. Das ist nach meinem Verständnis grob unsachlich und damit an der Willkürgrenze. Das scheint mir das zentrale Problem der Reststimmenverwertung zu sein. Insoweit halte ich den Koalitionsentwurf für dringend nachbesserungsbedürftig.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Meyer.

SV **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Das Parlament muss sich darüber im Klaren sein, dass es das Bundesverfassungsgericht in eine fast unmöglich Situation gebracht hat. Das Bundesverfassungsgericht hat damals gesagt: Ihr habt drei Jahre Zeit. Das war völlig ungewöhnlich. Jetzt kommt man in die Lage, dass man innerhalb von drei oder auch vier Monaten das Wahlrecht reformieren kann. Wenn Sie länger warten, dann wird Vollstreckung verlangt werden. Da bin ich ganz sicher. Das wird die Konsequenz sein. Der amtierende Präsident hat jetzt schon offen gesagt, das Gericht selbst werde das Wahlrecht machen, wenn das alles nicht funktioniert. Ich denke, es wäre eine Blamage erster Güte für das Parlament, wenn es nicht in der Lage wäre, das Wahlrecht auf die Beine zu stellen. Bisher sind die Wahlgesetze

immer einvernehmlich gemacht worden. Sie hatten immer ihre Macken und sind auch immer vor das Bundesverfassungsgericht gekommen. Sie sind aber einvernehmlich gemacht worden. Mich würde es außerordentlich wundern, wenn die jetzige Koalition wagen würde, es gegen die Opposition zu machen. Es wäre unklug, auch unklug gegenüber dem Gericht. Zum Zweiten: Der Leitsatz hat keinerlei Verbindlichkeit. Er gehört nicht zum Urteil. Der erste Satz, der dazu gehört, bezieht sich nur auf einen bestimmten Aspekt der ganzen Angelegenheit. Im Urteil selbst sind aber eine Reihe von tragenden Gründen und dezidierten Ausführungen über das, was negatives Stimmgewicht ist, gesagt worden, nämlich dass es verfassungswidrig ist. Ich würde Ihnen empfehlen, außerordentlich genau das Urteil zu lesen. Bei der Gelegenheit darf ich auf einen Trick hinweisen, auf den jemand zum ersten Mal gekommen ist, nämlich ein absolutes negatives Stimmgewicht und ein relatives negatives Stimmgewicht zu unterscheiden. Das ist – mit Verlaub – dummes Zeug. Wenn Sie das Urteil lesen und wenn Sie lesen, wie Herr Grzeszick das absolute Stimmgewicht definiert, werden Sie sehen, dass seine Definition auch das relative Stimmgewicht umfasst. Es ist keine Definitionsunterscheidung, die das Gericht trifft, und Sie werden es auch in dem Urteil nicht finden. Was die Überhangmandate angeht, hat Frau Sacksofsky das Richtige gesagt. Sie haben ein Rechensystem, in dem es keine Reststimmen gibt, und dann behaupten Sie wieder, dass es doch welche gibt. Das ist doch absurd. Sie machen sich lächerlich, wenn Sie so etwas machen. Sie stellen auf einmal das längst ausgezählte System auf etwas anderes um, um noch ein paar Mandate herauszukriegen. Sie machen sich wirklich lächerlich. Danke.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir sind gerade so gut dabei. Herr Professor Lang, bitte.

SV **Prof. Dr. Heinrich Lang** (Universität Greifswald): Danke schön. Noch einmal zu dieser kleinen Problematik, was eigentlich erwächst in Rechtskraft? In erster Linie der Tenor und es ist nicht so, wie Sie gerade sagten, dass der Tenor lauten würde, dass das öffentliche Interesse der Fortführung des Verfahrens nicht entgegensteht, sondern im Tenor steht klipp und klar, dass § 7 Abs. 3 S. 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 und 5 des Bundeswahlgesetzes die Grundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit der Wahl 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. Das ist der Tenor und was danach mit den Fristen kommt. Nun sind auch die tragenden Gründe erheblich, aber doch bitte zur Interpretation des Tenors und nicht, um einen ganz anderen Tenor zu schaffen, so, wie das hier versucht wird. Als stünde im Tenor, die Überhangmandate seien verfassungswidrig. Dann können Sie tragende Gründe zur Ausfüllung des Tenor heranziehen, aber nicht für irgendetwas anderes. Vielleicht noch eine ganz kleine Bemerkung zur Situation im Moment. Es ist gar nicht so eine Besonderheit, dass

solche Fristen abgelaufen sind. Das gab es schon öfter. In der Entscheidung steht auch nicht, dass die Regelungen nichtig seien. Nichtig würde bedeuten, sie sind unanwendbar. Das steht da überhaupt nicht. Da steht nur, dass die Regelungen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Unmittelbarkeit verletzen, eine weitere Rechtsfolge wird überhaupt nicht abgeleitet. Es ist vollkommen unklar, was nach dem 30. Juni passiert ist. Keinesfalls ist es so, dass dieses Recht automatisch damit verfassungswidrig im Sinne von nichtig wäre. Verfassungswidrig war es schon die ganze Zeit.

*Zwischenruf Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): Herr Lang, warum bagatellisieren Sie einen solch skandalösen Vorgang, die Tatsache, dass das Parlament drei Jahre lang nichts tut?*

SV Prof. Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald): Ich wollte nur einmal darauf hinweisen, dass das Parlament beispielsweise – wenn ich mich recht erinnere – 16 Jahre gebraucht hat, um die Diskriminierung nicht-ehelicher Kinder abzuschaffen. Ich will Ihnen keine Vorwürfe machen, nur es ist nicht so besonders, wie es hier aufgebaut wird.

Vors. Wolfgang Bosbach: In der Reihenfolge ihres Auftretens. Herr Professor Grzeszick, Herr Dr. Krings und Frau Fograscher.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Universität Heidelberg): Ich möchte die Zeit nicht überstrapazieren und nur deswegen etwas sagen, weil ich direkt angesprochen wurde. Ich möchte die Gelegenheit auch nicht nutzen, in ehrabschneidender Art und Weise das Vorbringen von Herrn Meyer zu disqualifizieren, wie Herr Meyer das vorhin mit mir gemacht hat, sondern es sollte eine sachbezogene Diskussion bleiben. Entscheidend für die Frage des negativen Stimmgewichts ist die auf die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze bezogene Mandatszahl, die eine Partei erhält, nicht der prozentuale Anteil an der Parlamentsvertretung. Damit ist klar bezeichnet das absolute negative Stimmgewicht; das ist das Maßgebliche.

Vors. Wolfgang Bosbach: Günter, bitte.

Abg. Dr. Günter Krings (CDU/CSU): Ich habe noch einmal einen Fragenkomplex zunächst an die Professoren Grzeszick und Lang. Da ist zunächst die von Herrn Pukelsheim zurecht sehr stark kommentierte Frage der faktischen Sperrwirkung, von der wir gelernt haben, dass sie bisher nicht unbekannt ist, aber sie würde verstärkt werden durch den Entwurf der Koalition jetzt einmal unabhängig von § 6 Abs. 2a. Wenn ich noch eine Bemerkung machen darf: Wir waren eben etwas irritiert, als Herr Pukelsheim sich als Naturwissenschaftler bezeichnet hat. Ich habe mich damals bewusst für Mathe als Leistungskurs entschieden, weil es nicht als Naturwissenschaft, sondern als Geisteswissenschaft galt. Ich hoffe, dass das auch

noch in der Einordnung so gilt. Die Bemerkung deshalb, weil ich schon glaube, dass man bei mathematischer Betrachtung der Themen eben nicht über Naturgesetze redet, sondern über von Menschen gemachte Systeme, die entweder mehr oder weniger sinnvoll bzw. für den Juristen verfassungsgemäß sein müssen. Jetzt die Frage an die Professoren Grzeszick und Lang: Dieses Thema der faktischen Sperrwirkung, das Sie aufgeworfen haben, haben wir versucht zu lösen, durch die sogenannte „Reststimmenverwertung“ und insofern habe ich auch hier die Kritik im Kern als Bestätigung der Lösungsnotwendigkeit des Problems angesehen. Deshalb würde ich gerne noch einmal fragen: Muss man das nicht stärker als bisher geschehen ist aus der Sicht des Wählers und nicht der Partei bezeichnen? Kommt es also nicht, wie es Herr Pukelsheim sagte, darauf an, ob eine Partei bundesweit ein Mandat mehr oder weniger hat, sondern kommt es eher nicht darauf an, ob ich als Wähler im kleinen Wahlraum der dazu neigt, eine kleine Partei zu wählen – und das ist neben der FDP, das darf ich anmerken, auch DIE LINKE., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vielleicht auch einmal eine größere Partei, die mal in einem Bundesland klein sein kann, wir erleben alles – muss man nicht darauf achten, dass der Wähler eben seine Stimme nicht als verschwendet ansieht, jedenfalls nicht dann, wenn er 10, 11, 12 Prozent der anderen Wähler auf seiner Seite weiß? Man muss ihm sozusagen die Chance geben, auch mit seiner Stimme etwas zu bewirken. Ist das nicht auch verfassungsrechtlich maßgeblich? Das System, das wir vorgeschlagen haben – bei aller sprachlicher Überprüfbarkeit und bei den Änderungsnotwendigkeiten im Detail, besser als das, was Herr Pukelsheim vorgeschlagen hat, der unter anderem in seiner Stellungnahme vorschlägt, dass jedes Bundesland künftig 12 Grundmandate bekommen soll. Vielleicht ist das noch einmal zu würdigen. Dieser Gegenvorschlag klingt aus Fragen der Erfolgswertgleichheit mal ganz interessant. Aber wenn man 12 Grundmandate pro Bundesland zuteilt, was macht das eigentlich mit der Erfolgswertgleichheit? Dann würde ich gerne an Herrn Strohmeier noch einmal die Frage stellen – weil Sie, wenn ich es richtig sehe, der einzige Politikwissenschaftler hier in der Runde sind: die Überhangmandate wurden kritisiert, weil sie sich angeblich an die imaginäre Fünf-Prozentgrenze annähern. Ist das aus Ihrer Sicht eine zwangsläufige Entwicklung, dass wir sozusagen immer mehr Überhangmandate bekommen und im Übrigen immer dann schwerpunktmäßig für eine Partei, oder ist es durchaus auch selbst bei abschmelzender oder konstant eher mittelmäßig bleibendem Abschneiden von großen Parteien anders vorstellbar? Ich wurde von der Kollegin von der Linken auf die Berechnung des Tagesspiegels aufmerksam gemacht, die ganz interessant war, die sozusagen auch damit aufräumt, dass wir irgendwas pro domo machen, sondern wir nutzen offenbar eher ihnen als uns an der Stelle. Ist es denkbar, dass sich die Überhangmandate erstens ganz anders verteilen und sich eher nach unten entwickeln? Ihre Einschätzung vom Wahlverhalten und von den Entwicklungen her: ist es eine naturgesetzliche Entwicklung, dass wir jetzt immer

mehr Überhangmandate beim Fortschreiten des Trends bekommen, dass wir vielleicht nicht mehr so große Volksparteien haben? Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Greszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Verfassungsrechtliche Ausgangsperspektive ist hier auch diejenige, die hinter der Bewertung des negativen Stimmgewichts steht, nämlich Art. 38 Abs. 1 GG als Individualrecht des Wählers. Deswegen hatten wir das Problem mit dem NSG, weil der Wähler dann mit der Stimme nicht nur nicht vorhersehen konnte, wie sie ausgeht, sondern weil er mit der einzelnen Stimme etwas anderes bewirkte, als er wollte. Deswegen ist es so, dass hier auch die Reststimmenverwertung insoweit in Bezug auf die faktische Sperrwirkung geboten ist, nicht im Hinblick auf die Frage der prozentualen Verteilung der Parteien. Um es juristisch dogmatisch klar zu machen: Dass die Parteien davon profitieren, nämlich über Art. 21 GG in Verbindung mit Art. 3 GG – das ist die entsprechende Formulierung des Gerichts –, ist eine Reflexwirkung von Art. 38 GG; sie geht deshalb auch nicht über Art. 38 GG hinaus. Wie der inhaltliche Maßstab aussieht, wird bei Art. 38 GG entschieden. Das ist eine individualrechtliche Perspektive. Dann ist es interessant, vielleicht doch zu wissen, wie viel Prozente dann ein möglicher Wahlkreiskandidat oder eine Wahlkreiskandidatin braucht, ob es eben 14 oder 8 oder 5 Prozent sind oder mehr oder weniger. Darauf kann man dann reagieren und das rechtfertigt eben auch die Regeln im Ergebnis. Die Alternative der Grundmandatzuteilung hat das Problem, dass sie zu einer fixen, einseitig festgelegten Verzerrung führt, unabhängig von jedem Wählerverhalten. 12 Stimmen werden einfach so zugeteilt. Man tut so, als ob die Wähler schon so entschieden hätten, ohne anzusehen, was da gerade passiert ist. Das Wählerverhalten, die abgegebenen Stimmen – alles das spielt eine Rolle. Deswegen ist die Verzerrung aus legitimatorischer Perspektive natürlich eine deutlich Größere, als in dem Grundmodell der Fraktionen CDU/CSU und FDP angedacht ist – unabhängig von der Frage, welche Alternative man denn bei der Auslegung annimmt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Lang.

SV **Prof. Dr. Heinrich Lang** (Universität Greifswald): In verfassungsrechtlicher Perspektive muss man das so sehen, dass der Art. 38 GG sich in erster Linie an den Wähler wendet. Die Wahlgrundsätze sind um seinerwillen gegeben. Das würde ich auf jeden Fall auch so sehen. Verfassungspolitisch kann man das ebenfalls unterstützen. Es ist sicher dem Wähler nur schwer vermittelbar, wenn er in seinem Wahlgebiet mit seiner Stimme praktisch wirkungslos bliebe. Dazu meine ich, leistet der § 6 Abs. 2a einen Beitrag, dass das nicht geschieht. Ob er in dieser Perspektive verfassungsrechtlich gefordert ist, weiß ich nicht. Jedenfalls sind die Wahlgrundsätze im Art. 38 GG auf den Wähler bezogen. Vielleicht noch ein

Hinweis zu der Formulierung des Art. 38 GG. Da heißt es, dass „die Abgeordneten“ gewählt werden. Das vielleicht auch noch einmal zu diesem Aspekt, wie verhalten sich eigentlich Direktmandate zu Listenmandaten. Wir wissen alle – das kommt einem fast peinlich vor, hier zu sagen – im Verfassungstext steht nicht, dass die Partei gewählt wird, da steht auch nicht, dass die Landeslisten gewählt werden, sondern es steht, dass „die Abgeordneten“ gewählt werden. Zu den 12 Grundmandatsklauseln hat Herr Grzeszick auch alles Wesentliche gesagt. Das wäre sicher mit erheblichen Verzerrungen verbunden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Strohmeier.

SV **Prof. Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Ich bin zwar auch kein Naturwissenschaftler, aber ich weiß schon, welche Faktoren zu Überhangmandaten führen, und vor dem Hintergrund kann ich Ihnen ganz klar sagen, dass sich die Zahl der Überhangmandate auch wieder reduzieren kann. Sie müssen nicht unbedingt anwachsen, sie müssen auch nicht unbedingt auf dem Stand bleiben, den sie 2009 erreicht haben, sie können sich auch wieder reduzieren. Entscheidend ist mit Blick auf den Koalitionsentwurf, dass dieser nicht zum zusätzlichen Entstehen von Überhangmandaten beiträgt.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Frau Fograscher, bitte.

BE **Gabriele Fograscher** (SPD): Die Frage kann ich gleich an Herrn Professor Meyer weitergeben, wie sich seiner Ansicht nach die Überhangmandate entwickeln werden? Sie haben in Ihrer Stellungnahme, Herr Meyer, diesen Koalitionsentwurf ein „Überhangsicherungsgesetz“ genannt, das erhebliche Konsequenzen auch in einer Legislaturperiode haben kann. Vielleicht können Sie das noch einmal erläutern. Was passiert mit den Überhangmandaten, wenn ein Abgeordneter aus welchen Gründen auch immer ausscheidet, und was könnte es für Konsequenzen haben bei engen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Meyer.

SV **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Die Direktmandate sind relativ widerstandsfähig gegen Stimmverluste. Das ist in den Gebieten unterschiedlich, in Bayern besonders markant. Dort ist der Abstand von dem, der das Mandat gewonnen hat, zum Zweiten groß, da liegen praktisch 30 bis 40 Prozent dazwischen. Dort gibt es keinen direkten Konkurrenten, der bei einer Schwächung der Erststimmen aus dem Rennen ausscheiden würde, sondern er wird wiedergewählt, ganz gleich, ob die Zweitstimmen der Partei und damit der eigentliche Anhang der Partei zurückgeht. Das heißt aber, wenn tatsächlich der Anhang oder die Wählerschaft der großen Parteien – inklusive CSU – weiter zurückgehen wird, dann können Sie Gift darauf nehmen, dass die Zahl der Über-

hangmandate steigen werden. In die Position der Direktgewählten wird nicht so schnell der zweite Kandidat einsteigen, weil die Differenz zu groß ist. In Bayern können Sie 10 Prozent an Zweitstimmen verlieren, weil noch Erststimmen in großer Zahl übrig bleiben werden. Dieser Mechanismus ist nicht zu vermeiden. Ob es dazu kommt, kann ich genauso wenig prophezeien wie Sie. Die großen Parteien hoffen es natürlich nicht. Das kann heute aber keiner sehen. Mecklenburg-Vorpommern ist kein gutes Beispiel dafür, dass das nicht passieren könnte, sondern spricht eher dafür, dass es passieren kann. Ein zweites Problem mit den Überhangmandaten, hat mich gewundert. Der Koalitionsentwurf, der wirklich ein Überhangsicherungsentwurf ist, ist nicht auf die Idee gekommen, man müsse etwas tun gegenüber der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach einem Direktkandidaten, der aus dem Überhang ausscheidet, also jedem in einem Überhangland, niemand nachrückt. Je mehr Überhangmandate Sie haben, umso größer ist natürlich die Gefahr, dass Mehrheiten dahinschwenden, unter Umständen sogar wechseln und zurückwechseln können. Selbst das ist nicht auszuschließen. Es ist nicht anzunehmen, dass der nächste Bundestag klarere Mehrheiten haben wird, als wir jetzt schon haben. Auf alle Fälle müssen Sie, wenn Sie das schon durchsetzen wollen, eine Regel dafür finden, dass bei Ausscheiden eines direkt Gewählten ein Ersatz aus dem Überhangland organisiert wird. Das ist unbedingt notwendig. Es wäre verfassungspolitisch unverantwortlich, wenn das Parlament sehenden Auges einen solchen Wechsel verursachen würde, obwohl die Wähler sich gar nicht zur parlamentarischen Mehrheit geäußert haben.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Wir haben noch eine Wortmeldung. Dann wären wir sogar vor der Zeit fertig. Herr Dr. Ruppert.

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Ich habe eine Bemerkung. Wir stellen das geltende Wahlrecht hier in den Diskussionen unter eine Art Demoskopievorbehalt. Wir sagen immer: Die Entwicklungen werden so sein, im Moment beobachten wir dieses und jenes Phänomen. Ich frage mich eigentlich – die Frage würde ich vielleicht an Herrn Grzeszick richten – ob es ein solches Gebot gibt, sich zu überlegen, wie Umfragen sind und wie sich Tendenzen etwa bei den Überhangmandaten entwickeln? Ich zitiere einmal den Tagesspiegel vom 30. Juni 2011, der hat errechnet – ich habe das nicht nachvollzogen – , dass nach der damaligen Umfragelage die SPD 10 Überhangmandate erzielt hätte und die CDU/CSU ebenfalls 10 Überhangmandate. Wenn das jetzt anders wird, haben wir dann eine völlige Notwendigkeit, das zu ändern? Angenommen eine Umfrage würde uns sagen, dass wir jetzt bei 40 Überhangmandaten liegen. Müssen wir sozusagen eine Prognoseentscheidung im bestehenden Wahlrecht für den Wahltag liefern? Ich halte das für einigermaßen absurd. Insofern finde ich, wir sollten uns auch nicht in so ein Glaskugelszenario begeben, was wird irgendwann mal sein und wie wird darauf ein Wahlrecht reagieren. Unser Wahlrecht hat sich vielen Entwicklungen gegenüber relativ beständig dargestellt und insofern frage

ich mich, ob wir uns auf eine solche Diskussion eigentlich nachhaltig einlassen müssen. Das Zweite ist, die Frage richtet sich an Herrn Meyer: Wie beurteilen Sie, wenn Sie sagen, das Einstimmenwahlrecht wäre die Lösung, so habe ich Sie verstanden, den Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN? Denen müssten Sie an sich auch sehr skeptisch gegenüberstehen, insofern als etwa der baden-württembergische Wähler taktisch wählen könnte, als er sagen könnte, ich wähle mit der Erststimme die regelmäßig dort reüssierende Partei und mit der Zweitstimme eine andere. So erzeuge ich für das Land Baden-Württemberg viel mehr Bundestagsabgeordnete. Es ist vielleicht schon absurd, sich so in die Köpfe von Wählern hineinversetzen zu wollen aber letztlich kann es ihm dadurch gelingen, dass er sozusagen die CDU in Brandenburg völlig ausschaltet oder die CDU in Nordrhein-Westfalen. Das heißt, dieses Modell belohnt eigentlich bis zu einem gewissen Grade, zumindest was den föderalen Proporz angeht, eindeutig die entstehenden Direktwahlmandate und verrechnet sie auf anderen Landeslisten.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wie lautet die Frage?

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Wie steht Herr Meyer zu diesem Phänomen?

SV **Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich habe es nicht verstanden.

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Ich mache es an einem Beispiel deutlich. Angenommen sie haben 100 baden-württembergische Abgeordnete, dann können sie nach dem Vorschlag von den Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Zahl dieser Abgeordneten dadurch erhöhen, dass eine Partei alle Wahlkreise gewinnt. Diese Mandate bleiben erhalten. Diese Überhangmandate, die es bisher waren, werden allerdings verrechnet auf Mandate der brandenburgischen CDU oder der nordrhein-westfälischen CDU. Damit hätte doch der baden-württembergische Wähler, wenn er, wie beschrieben, ein taktisches Stimmverhalten zeigt, die Möglichkeit, seinen föderalen Proporz letztlich zugunsten dieser Länder zu verbessern. Deswegen müssten, wenn ich Ihre Argumentation nachvollziehe, Sie auch gegen dieses Modell sein. Das wäre meine Frage: Wie beurteilen Sie diesen Effekt? Die letzte Frage richtet sich an Herrn Strohmeier. Wenn man so vorginge, dass man die Erfolgsstimmenmandate, oder auch Reststimmenmandate genannt, verrechnete und solange eine Partei Überhangmandate erzielt, nicht für diese Partei anfallen lässt, hätte man in diesem Vorschlag auch ein Moment, dass die Überhangmandate tendenziell reduziert und ihre Anzahl zwar nicht limitiert, aber den Anfall in ihrer Wahrscheinlichkeit etwas reduziert. Wäre das nach Ihren Berechnungen oder Überlegungen, die Sie auch in Ihrer Stellungnahme gemacht haben, so?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Zum ersten Unteraspekt der Frage, wie weit der Gesetzgeber bei der Entscheidung über das Wahlrecht auf mögliche künftige Wahlausgänge Rücksicht zu nehmen, gehalten ist. Es ist so, dass sich da zwei Linien der Rechtsprechung kreuzen. Die eine ist die, dass immer gesagt wird, dass das Wahlrecht an der Realität orientiert sein und nicht theoretische, sondern reale potentielle Wählerverhalten angemessen einfangen müsse. Der zweite Linie besteht in der Annahme, dass der Gesetzgeber in Bezug auf sich dynamisch entwickelnde Sachverhalte, die sich auf einzelne Grundrechte beschränken, gehalten ist, Entwicklungen zu beobachten, zu reagieren, gegebenenfalls nachzusteuern, wenn sonst die Regelung verfassungswidrig zu werden droht. Dazu ein konkreter Beispielsfall: Die 5%-Klausel im Wahlrecht. Jahrelang war diese überhaupt kein Problem. Dann kamen die ersten Zweifel, es wurde lange dagegen in der Literatur angeschrieben, und dann kam die erste Entscheidung, mit der es kippte. Was war das Maß an Unterschied, das die Lage zum Kippen brachte? Das Maß war ein ganz erhebliches, nämlich auf Kommunalebene wurde jetzt der hauptamtliche Bürgermeister direkt gewählt, auf Bundesebene übersetzt also eine Art Direktwahl der Bundeskanzlerin. Dies bewirkte eine massive Verschiebung der Stabilitätsverhältnisse und das war dann der Anlass, auf Kommunalebene die 5%-Klausel anders zu bewerten, aber auch nur auf Kommunalebene. Die sich auf den ersten Blick so stark lesenden Beobachtungspflichten sind also meistens in der Sache doch nicht so intensiv. Zweiter Punkt: Das Bundesverfassungsgericht hat diese Pflichten immer reaktiv verstanden, nicht proaktiv. Das heißt, der Gesetzgeber muss schon genau hinschauen, was passiert ist, aber er muss nicht überlegen, was irgendwann passieren könnte und versuchen, potenzielles Wählerverhalten vorwegzunehmen. Das macht auch Sinn, weil dann fangen die strategischen Überlegungen an, wie das Wahlrecht so geändert werden könnte, dass bei der nächsten Wahl hier oder dort 10 Stimmen mehr oder weniger anfallen. Es steckt dahinter ein immanentes Gebot an Klugheit. Zum Entwickeln des Überhangs: Da erlaube ich mir, ein obiter dictum aus dem mündlichen Vortrag von Herrn Meyer zu zitieren: „So genau weiß das doch keiner, wie sich die Überhangmandate entwickeln.“ Ich kann es auch wieder konkret machen. Ich habe eine Zeit lang in Nordrhein Westfalen, in Bayern und in Baden-Württemberg gelebt und ich habe in meiner Zeit immer erlebt, wie die Regierungsmehrheiten massiv zwischen den großen Lagern gewandert sind. Das ohne Berufen auf Überhangmandate oder sonstige Entwicklungen. Da sieht man, dass die Dinge, über die wir sprechen, wichtig sind aus der Wählerperspektive, abgefangen werden müssen, aber dass wir weit davon weg sind, dass Sie sich jetzt darüber Gedanken machen müssen, wie jetzt die nächste oder übernächste Wahl eben aussieht – bis auf die kleineren Parteien, die hängen davon sehr ab, deswegen auch der § 6 Abs. 2a, der den Entwurf verfassungsgemäß macht im Ergebnis. Im Übrigen dürften Sie sich aber, wenn Sie

das negative Stimmgewicht in den Grenzen des Bundesverfassungsgerichts halten, zurücklehnen und die nächste Wahl abwarten. Vielleicht müssen Sie dann wieder überlegen, aber das müssten Sie ohnehin bei massiven Veränderungen des Wählerverhaltens. Diese Last und Pflicht, diese Obliegenheit kann durch keinen Gesetzentwurf weggenommen werden.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Meyer.

SV **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Die Realität ins Auge fassen heißt, sie wirklich ins Auge zu fassen. Es gibt Entwicklungen, die so schnell nicht umkehrbar sind. Eine dieser Entwicklungen, bei dem Thema, das Herr Ruppert hier angesprochen hat, hängt damit zusammen, dass die Zahl der Stimmensplitter erheblich gewachsen ist. Von der FDP haben bei der vorletzten, nicht bei der letzten Wahl, über 50 Prozent der Leute gesplittet. Bei der letzten Wahl waren es über 2 Millionen Stimmen. Das Stimmensplitting hat zugenommen. Ich garantiere Ihnen, dass durch die neue Technik der Information, die jedem zugänglich ist, man vor der Wahl in der Lage ist, die Leute darauf zu eichen, zu splitten, und zwar intelligent zu splitten. Intelligent zu splitten heißt, was bisher eigentlich noch nie so geschehen ist, dass etwa CDU-Wähler sagen, dass wir mit der Zweitstimme gar nicht CDU wählen, sondern FDP. Mit der Erststimme können wir so viel Erstkandidaten ins Parlament bekommen, dass wir zusätzlich noch die FDP mit unserem Stimmgewicht, dem CDU-Stimmgewicht, nach Berlin schicken. Diese Gefahr ist jedenfalls vorhanden und ich fürchte, bei der nächsten Wahl werden Sie schon merken, dass über die normalen Informationskanäle, die es früher nicht gegeben hat, möglich ist, die Wähler zu erreichen und sie werden darauf reagieren. Das zweite Argument ist natürlich, dass Sie das Zweistimmensystem abschaffen. Das ist die Krux des ganzen Systems, es ist widersprüchlich in sich. Wenn Sie das abschaffen, schaffen Sie zugleich sehr viele Probleme ab, die Sie mit dem Wahlrecht haben, ohne dass ein Schaden entsteht. Sie zwingen die Leute, Ihre Partei zu wählen. Sie wählen doch heute nicht den Einzelkandidaten, obwohl die das immer glauben, die gewählt sind. Herr Wiefelspütz glaubt sicher, dass er nur seinetwegen gewählt worden ist. Die Leute wählen aus parteipolitischen Gründen und nicht aus personellen Gründen. Es gibt nur ganz wenige, die so viele personelle Stimmen zusätzlich haben, zu dem was Ihnen eigentlich zukommt. Meine Theorie ist, dass dies nur darauf beruht, dass Sie immer wieder im Fernsehen auftauchen. Das ist die beste Propaganda, die Sie überhaupt haben können. Damit können Sie Erfolg in Ihrem Wahlkreis erreichen. Im Übrigen wird parteipolitisch gewählt und parteipolitisch wird auch die Erststimme beim Parteiensplitting abgegeben, nicht etwas aus Sympathie. Es wäre komisch, wenn über 2 Millionen FDP-Wähler ihre eigenen Kandidaten für so schlecht hielten, dass sie lieber CDU-Kandidaten wählen. Das ist absurd.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Meyer, ich kenne im Wahlkreis einen Abgeordneten sehr gut, der hat 50 Prozent und die Partei 35. Ich bin ja nun medienscheu. Das kann also nicht am Fernsehen liegen. Herr Professor Strohmeier.

SV **Prof. Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Ich habe natürlich zu dem Modell, das vor anderthalb Stunden hier in die Runde eingebracht wurde, keine Berechnungen durchgeführt. Hier fehlen mir auch die Mittel dazu. Eines ist aber klar und dabei muss man nicht lange rechnen. Wenn neue Listenmandate zu Überhangmandaten hinzukommen, dann werden diese Überhangmandate dadurch „aufgefressen“ bzw. unterlegt. Das führt natürlich auch zu einer Reduzierung der Überhangmandate. Keine Frage.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ich habe jetzt folgendes Problem: Ich habe noch zwei Wortmeldungen, Günter Krings und Volker Beck. Weil Herr Beck noch nicht dran war, zunächst er. Volker.

Abg. **Volker Beck (Köln)** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich wollte nur eine Nachfrage im Anschluss an Herrn Ruppert stellen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: An wen?

Abg. **Volker Beck (Köln)** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): An die Herren Pukelsheim und Meyer sowie Frau Sacksofsky. Herr Ruppert hat die These in den Raum gestellt, dass durch das System unseres Gesetzentwurfs oder des Entwurfs der Fraktion DIE LINKE. der Ehrgeiz entstehen könnte, patriotisch das eigene Bundesland mit möglichst vielen Abgeordneten im Bundestag zu repräsentieren. Normalerweise überwiegt bei den Wählerinnen und Wählern das parteipolitische Interesse, wen sie schicken wollen. Ist es nicht wahrscheinlich – und vielleicht kann man da auch was zu sagen, auch aus Erfahrung mit anderen Wahlrechten –, dass eher das Stimmensplitting zurückgehen wird, wenn es keine machtpolitische Funktion mehr hat. Siewollen es ja konsequenterweise ganz abschaffen. Ich würde behaupten, wenn unser Wahlrechtsvorschlag Gesetz würde, würden die Wählerinnen und Wähler in der Regel mit der Erst- und Zweitstimme die Kandidaten der Partei wählen, die sie auch mit der Zweitstimme gewählt haben. Es sei denn, es ist jemand medienscheues, der so beliebt im Wahlkreis ist, wie der Kollege Vorsitzende. Dann kann es natürlich auch einmal anders sein. Aber dann wäre es tatsächlich eine Personenwahl. In der Regel ist es eine taktische Wahl oder die Leute wählen halt zweimal dieselbe Partei, einmal mit der Person, die sie in der Regel nicht kennen und dann mit der Partei. Ist die These nicht gerade andersrum, dass wir das Problem, was wir beseitigen, dann nicht mehr in der Realität haben werden, wenn wir ein Gesetz verabschieden, dass dieses Verhalten des Splittings nicht machtpolitisch prämiert.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Die erste Frage ging an Herrn Pukelsheim.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Jetzt habe ich die Frage vergessen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Aber Sie hatten sich doch sowieso gemeldet.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Ja, ich wollte etwas sagen, aber nicht zu Herrn Beck.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Schieben Sie das vor. Im Übrigen habe ich auch etwas Tröstendes für Sie. Archimedes ist nicht gestorben, weil er Mathematiker war, sondern weil er von einem römischen Soldat ermordet wurde.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Frau Fograscher hatte gefragt, wie das mit der nächsten Wahl ist und ob man das vorhersagen könnte, weil es auch ein großer Sport für die Parteien ist, nicht nur für die Parteien, sondern auch für die Wissenschaftler, das zu versuchen. Der Kollege Behnke hat solche Simulationsberechnungen gemacht mit bisherigen oder aktuellen Umfragewerten. Das hängt natürlich alles von Szenarien ab. Aber es gibt realistische Szenarien, dass bei der nächsten Wahl Überhangmandate in derselben Größenordnung anfallen wie jetzt. Sie landen aber alle bei der SPD. Das kann sein, das weiß man nicht. Wir warten einmal ab, was die nächste Wahl gibt.

Mir geht es auch um die Überhangmandate an sich, und nicht, ob die schwarz sind oder rot, sondern ob dieses negative Stimmgewicht, was hinten dran hängt, eben gemildert werden kann, oder nicht und auf welche Art das geht. Meine Rolle, Herr Abgeordneter Krings, als Mathematiker sehe ich darin, diese verbalen Texte zu durchforsten, was sie denn als Formeln und Zahlen bedeuten. Ich glaube, da können wir als Mathematiker etwas beitragen.

Ich möchte es noch einmal an einem Beispiel des Koalitionsentwurfs mit dem doppelten Stimmgewicht machen. Es mag sein, dass es abgewehrt werden kann, das Konzept des doppelten Stimmgewichts auf die Überhangzweitstimmen anzuwenden. Wenn es nicht abgewehrt werden kann, was bedeutet das dann zahlenmäßig? Für ein Direktmandat sind grob gerechnet vielleicht 50.000 Erststimmen notwendig. Die repräsentative Wahlstatistik sagt, dass von 50.000 Erststimmen für einen CDU-Direktkandidaten oder eine CDU-Direktkandidatin ungefähr ein Fünftel gesplittet werden mit der FDP. Ein Fünftel von 50.000 sind 10.000 Zweitstimmen.

Was droht, ist die Gefahr, dass ein Überhangmandat mehr für Union gleich 10.000 Zweitstimmen weniger für die FDP bedeutet. Ein Entwurf, ein Systementwurf, von dieser Art – ich habe lange überlegt, wie ich das klar machen

kann.... Wenn ich ganz kurz einmal unsere Rollen vertausche: nicht Sie legen einen Entwurf vor, zu dem ich Stellung nehme, sondern umgekehrt. Ich lege so einen Entwurf vor, der mit dem Ergebnis herauskommt, ein Überhangmandat für die Union mehr ist gleich 10.000 Zweitstimmen für FDP weniger. Was würden Sie denn von mir als Mathematiker sagen? Da würde ja „Naturwissenschaftlern“ noch gar nicht reichen. Da würden Sie sagen: „Was stellt der sich vor? Der lebt ja auf einem anderen Stern.“

Ich möchte auf diese Gefahr hinweisen, die meiner Ansicht nach sehr real ist und aus meinem Verständnis der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu vermeiden ist. Wir werden das sehen. Herr Grzeszick ist anderer Meinung.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Frau Sacksofsky.

SV **Prof Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Zur Frage von Herrn Abgeordneten Beck. Das scheint mir auch eine Grundfrage und auch etwas im Raum zu stehen: Wählt der Wähler eigentlich, also der berühmte FDP-Wähler in Bremen, der immer eine Rolle spielt, primär, um der FDP in Bremen eine Stimme zu geben oder wählt er, um der FDP insgesamt eine Stimme zu geben? Es scheint mir durchaus problematisch, ob man hier wirklich davon ausgehen kann, dass bei Bundestagswahlen nicht unitarisch zu denken ist. Hauptpunkt der Verhältniswahl ist der Proporz zwischen den Parteien unitarisch gesehen und nicht der föderale Proporz. Die Frage ist nachrangig, ob man jetzt den CDU-Abgeordneten aus Brandenburg oder Baden-Württemberg gewählt hat gegenüber dem Fakt, dass man die Partei CDU mit seiner Stimme fördern wollte. Daher ist das strategische Stimmensplitting mit dem Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN uninteressant geworden, weil die Überhangmandate entfallen. Dennoch unterstütze ich das Plädoyer von Herrn Meyer insoweit völlig. Auch mir leuchtet ein Erststimmensystem mehr ein als ein Zweitstimmensystem. Aber das ist im Rahmen allgemeiner rechtspolitischer Wertungen, die Sie aufnehmen oder nicht aufnehmen können. Ich würde gerne noch zwei Anmerkungen anschließen. Zum einen zum Thema Prognose. Natürlich ist es nicht Ihre Aufgabe vorherzusagen, wie die nächste Wahl ausgeht und was das für Rückwirkungen auf das Wahlrecht hat. Ihre Aufgabe ist es aber zu beobachten, wie der Trend ist, und darum geht es. Denn das ist das, was das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil von 1997 verlangt hat. Es hat einen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber erteilt, wenn Überhangmandate regelmäßig und in größerer Zahl auftreten. Dafür muss man nicht wissen, wie es in der Zukunft sein wird, sondern man muss analysieren, was bisher war. Man könnte allenfalls sagen, dass die Analyse der Vergangenheit irrelevant ist, weil es gute Gründe dafür gibt, dass sich die Entwicklung entscheidend verändert. Solche Gründe sehe ich aber nicht. Mein letzter Punkt zu dem Problem der effektiven Sperrklausel, die deutlich höher wird als fünf Prozent. Das ist ein echtes Problem. Das sehe ich auch so. Aber es ist ein selbstgeschaffenes Problem, dadurch dass

man die Wahlgebiete wie im Entwurf der CDU und FDP schafft. Wenn man die Wahlgebiete größer oder anders zuschneiden würde oder beim bisherigen System bleiben würde, dann hätte die Stimme immerhin auch bundesweit eine Auswirkung, was erst Ihr Entwurf jetzt verändert. Mit anderen Worten: Das Problembewusstsein teile ich, aber Sie haben es teilweise selber produziert. Deshalb leuchtet es mir nicht ein, ein willkürliches Gegenmittel zu billigen zur Lösung für ein Problem, dass man auch anders und sinnvoller lösen könnte.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Meyer.

SV **Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität zu Berlin): Ich bin auch der Meinung wie Frau Sacksofsky. Der normale Wähler denkt unitarisch. Der will Mehrheiten im Bundestag für seine politische Richtung. Das ist das einzige, was ihn wirklich interessieren kann. Er weiß möglicherweise, dass er keine Mehrheit erreichen wird, aber dann will er die Opposition stärken. Aber im Bundestag und nicht etwa im Land Bremen oder woanders. Das ist, glaube ich, evident. Ich darf noch auf etwas anderes hinweisen. Im Wahlgesetz steht, dass wir eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl haben. Wir haben aber eine mit der Verhältniswahl verbundene Personenwahl, denn wenn es eine Kollision zwischen dem Verhältnisprinzip und dem Personenwahlprinzip gibt, dann geht immer das Personenwahlssystem vor. Wir verstoßen zugunsten der Personenwahl gegen die Verhältniswahl. Eigentlich wäre das Problem zu lösen, wie es hier von der Opposition versucht wird. Das wäre näher am Wahlgesetz, nämlich eine Verhältniswahl, die nur mit der Personenwahl verbunden ist, in dem Augenblick, wo es zur Kollision kommt, muss die Personenwahl zurücktreten, nicht die Verhältniswahl. Das sind der Witz und die eigentliche Begründung für einige Oppositionsentwürfe.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Günter, es ist fünf vor 2 Uhr. Ganz kurz.

Abg. **Dr. Günter Krings** (CDU/CSU): Ich brauche schon ein wenig Zeit. Es ist ein wichtiges Thema, da muss man schon noch ein paar Fragen klären. Zunächst ein paar, die man wahrscheinlich auch sehr schnell beantworten kann, an die Herren Grzeszick und Lang. Zunächst möchte ich die letzte Bemerkung von Herrn Professor Meyer aufgreifen. Er hat gerade praktisch gesagt, dass § 1 des Bundeswahlgesetzes Prüfungsmaßstab für das Wahlsystem sei. Kann man da einmal etwas sagen, ob § 1 Prüfungsmaßstab sein kann oder ob nicht gleich das Grundgesetz Prüfungsmaßstab für das Bundesverfassungsgericht sein sollte. Zweiter Punkt: eben schon angesprochen, das Thema doppelter Stimmwert, doppelter Erfolgswert durch Überhangmandate. Wir haben darüber gesprochen, dass das Bundesverfassungsgericht bewusst eine Lösung vorgeschlagen hat, als eine von dreien, die Überhangmandate vorsieht. Kann man davon ausgehen, dass das Bundesverfassungsgericht wusste, dass mit Überhangmandaten immer ein

doppelter Erfolgswert verbunden ist und trotzdem diesen Vorschlag gemacht hat oder müssen wir da von einem partiellen „Black-out“ an dieser Stelle ausgehen? Dritte Frage geht an die beiden Herren. Noch kurz, um klarzustellen, wie das Bundesverfassungsgericht negatives Stimmgewicht definiert, ob dort der Begriff „relatives negatives Stimmgewicht“ vorkommt. Noch einmal ganz klar, wie definiert das Bundesverfassungsgericht negatives Stimmgewicht, um unsere Aufgabe genau zu beschreiben. Nur die Frage an Herrn Grzeszick. Herr Meyer hat das nette Angebot gemacht, dass wir die Nachfolge in Überhangmandate anordnen sollten. Ich frage, ob das nicht ein vergiftetes Angebot verfassungsrechtlich sein könnte oder vielleicht eine Falle ist, in die wir hineinlaufen könnten? Würden Sie dazu raten, das zu machen? Es gibt ja auch gewichtige Gegenstimmen, ob man so etwas machen muss, denn auch das Bundesverfassungsgericht hat es aus gutem Grunde angeordnet, dass es so nicht sein soll. Da war Prüfungsmaßstab meines Erachtens auch das Grundgesetz. Ich hätte noch zwei, drei Fragen an Herrn Strohmeier. Zunächst einmal, wir haben eben erst vom BMI eine Berechnung vorgelegt bekommen. Es liegen auch die neuesten Berechnungen des Wissenschaftlichen Dienstes vor, die ich auch immer noch nicht habe, Frau Fograscher. Vielleicht tauschen wir uns da nachher einmal aus, damit wir beide jeweils auf dem neuesten Stand sind. Sie haben das vom BMI hier vorgefunden. Wenn ich das richtig in Ziffer 2 des Schreibens des BMI verstehe, hieße das, wenn wir bei der Reststimmenausgleich eine von Ihnen vorgeschlagene Änderung vornehmen würden, dass dann das negative Stimmgewicht wohl auf null oder nahe null zurückrutschen würde. Wenn Sie da einmal Ihre Einschätzung geben würden bzw. schildern, wie Sie das Problem in Ihrem Sinne lösen würden. Beim § 6 Abs. 2a, ob wir dann auf NSG null kommen könnten. Das muss ich noch einmal sagen: Es sind immer die armen FDP-Wähler aus Bremen, die genannt worden sind. Bei kleineren Parteien können wir häufig gar nicht differenzieren, das gilt auch für Wähler der Fraktion DIE LINKE. aus Bremen. Es gilt vielleicht bei der Frage Gerechtigkeit des Wahlrechts, auch für CDU-Wähler in Bremen. Wenn Sie einmal in der Größenordnung etwa angeben könnten, was wäre, wenn wir das Wahlsystem oder den Vorschlag, den die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gemacht haben, auf die letzte Bundestagswahl anwenden würden. Wenn wir das Stimmergebnis der letzten Bundestagswahl nähmen, wie vielen Stimmen für die CDU in Brandenburg dann Mandate der CDU in Brandenburg gegenüber gestanden hätten, um einmal diese Größenvergleiche bei dem Wahlsystem zu bekommen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Heinrich Lang** (Universität Greifswald): Wir wollten es so machen, dass ich anfangen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Kein Problem. Herr Professor Lang.

SV Prof. Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald): Der Prüfungsmaßstab ist natürlich in erster Linie die Verfassung, aber ich habe jetzt das seltene Vergnügen, auch Herrn Meyer einmal Recht zu geben. § 1 Abs. 1 S. 2 Bundeswahlgesetz, die Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem, hat natürlich auch verfassungsrechtliche Bedeutung. Diese Systementscheidung für das personalisierte Verhältniswahlsystem ist gerade der Grund, warum die Überhangmandate nicht verfassungswidrig sind, sondern im Wege von Konkordanzabwägungen – es hat mich sehr gefreut, dass Sie diesen Gedanken aufgegriffen haben – zu bereinigen sind. Wenn in einem Teilsystem Friktionen auftreten, werden die bereinigt, aber nicht so, dass man das Teilsystem vollkommen opfert oder vollkommen derogiert. Das habe ich versucht, auch in meiner schriftlichen Stellungnahme klarzumachen. § 1 Abs. 1 S. 2 BWahlG ist natürlich kein förmliches Verfassungsrecht. Die Regelung ist nicht Bestandteil der Verfassungsurkunde, aber, Herr Kollege Grzeszick hat es eingangs gesagt, der Art. 38 Abs. 3 GG weist dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, das Wahlrecht zu konkretisieren und zwar, wie das Bundesverfassungsgericht sagt, als ein Stück materielles Verfassungsrecht. Jetzt kann man sich natürlich darüber unterhalten, was dieser Begriff „materielles Verfassungsrecht“ heißt. Das würde wahrscheinlich unser Zeitkontingent vollends überstrapazieren. Die doppelten Stimmwerte bei den Überhangmandaten waren dem Gericht bewusst. Natürlich hatten die Richter keinen Black-out. Klar war ihnen, dass es zu diesem Effekt kommt. Sie haben ihn aber aus meiner Sicht nicht für verfassungswidrig erklärt und zwar eben wegen jener Konkordanzabwägungen. Die mit Überhangmandaten verbundenen erhöhten Stimmwerte stellen eine Durchbrechung der Wahlrechtsgleichheit dar, aber eine, die ist im und wegen des Teilsystems Mehrheitswahlrecht nicht verfassungswidrig. Die Definition für negatives Stimmgewicht und zwar wörtlich des Gerichtes ist, dass der Gewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei führt oder umgekehrt.

SV Tim Weber (Mehr Demokratie e. V., Bremen): Herr Vorsitzender, kann ich eine Nachfrage an Herrn Lang stellen?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ja.

SV Tim Weber (Mehr Demokratie e. V., Bremen): Zu der Frage der Überhangmandate. Wie beurteilen Sie die Gefahr der Mehrheitsumkehr, das war 1994 schon einmal knapp. Und 2002 nicht ganz so knapp. Auch wieder spekulativ angenommen, dass dieser Fall eintritt. Wie beurteilen Sie das verfassungsrechtlich?

SV Prof. Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald): Insofern sind zwei unterschiedliche Argumentationsstränge auseinander zu halten.

Überhangmandate, das habe ich gerade gesagt, stehen in einer gewissen Friktion zur Wahlrechtsgleichheit. Das Problem, ob Sie Mehrheiten legitimieren können, ist ein Problem hinreichender demokratischer Legitimation. Das hat mit dieser Friktion zur Gleichheit gar nichts zu tun. Wenn man sie also als Mandate anerkennt, dann können sie auch mehrheitsbildend sein. Weiteres ist dazu nicht zu sagen. Es sind voll gültig erworbene Mandate, wenn man sie nicht – wie andere – für verfassungswidrig ansieht. Aus der Friktion mit der Wahlrechtsgleichheit kann man für sich jedenfalls nicht ableiten, sie dürfen keine Mehrheiten legitimieren. Das ist sozusagen eine argumentativ andere Schiene.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Professor Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): In aller Kürze zur ersten Frage nach dem personalisierten Verhältniswahlrecht. Da ist es so, wie auch meine beiden Vorredner übereinstimmend gesagt haben, dass beide Elemente zusammen spielen, womit die Überhangmandate gerechtfertigt werden. Zur zweiten Frage: Ich denke, um es noch einmal klarzumachen, dass sehr deutlich ist, dass die Richter in der Entscheidung zum NSG eben in Kenntnis aller Umstände entschieden haben. Man muss sich das einmal vorstellen: Da steht eine zentrale Wahlrechtsregelung auf dem Prüfstand, und dazu gibt es dann drei Entscheidungen, die in nahem zeitlichen Zusammenhang durch den selben Senat getroffen werden, und die Aussage ist jeweils relativ klar. Eine betrifft die Überhangmandate, eine die „Berliner Stimmen“, eine das negative Stimmgewicht. Jetzt schauen Sie sich die Wortwahl in den Entscheidungen an. In der Entscheidung zu den „Berliner Stimmen“ steht, dass „verfassungswidrige“ doppelte Stimmwirkungen auszuschließen sind. Umgekehrt folgt daraus, dass doppelte Stimmgewichte nicht eo ipso automatisch verfassungswidrig sind, und es verfassungsgemäße geben kann. In der Entscheidung zu den Überhangmandaten werden diese 4:4 bestätigt, keine Verwerfung. Und in der Entscheidung zum negativen Stimmgewicht auch keine Verwerfung; die Entscheidung ist nicht darauf gebaut. Die Richter hätten es darauf bauen können, sie haben es aber bewusst nicht gemacht, und haben zudem ein Reformmodell benannt, was Überhangmandate beibehält. Dass das Bundesverfassungsgericht so weit geht, bis in Details Reformmöglichkeiten aufzuzeigen, ist eine Ausnahme. Die Tendenz hat zugenommen, aber in dieser Tiefe und dieser Breite Reformvorschläge dem Gesetzgeber anzudeuten, die verfassungsgemäß wären, ist weiterhin eine große Ausnahme. Rechtstechnisch in der nicht tragenden Urteilsbegründung, das ist vollkommen richtig. Es steckt aber sehr viel Hirnschmalz dahinter und eine klare Ansage, nach dem Motto „Eine von denen sollt ihr wählen, könnt ihr wählen, die gehen verfassungsrechtlich durch, bei den anderen gibt es größere Probleme“; sonst machen die Senate so etwas nicht. Das ist ein relativ weitgehender Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Parlaments, diesem den Fahrplan für die Reform ein Stück weit vorzugeben. Deswegen ist klar, dass danach fortbestehende

Verzerrungen im Stimmgewicht verfassungsgemäß und insoweit kein Problem sind. Die Definition des negativen Stimmgewichts war eindeutig. Es kommt auf die Mandatszuordnung in Bezug auf die Zweitstimmen der Wähler an; Relativität spielt keine Rolle. Das Nachrücken im Überhang ist insoweit tatsächlich ein vergifteter Apfel, falls er so gereicht wird, weil nämlich das Bundesverfassungsgericht über die Frage zum geltenden Wahlrecht schon entschieden und klar festgestellt hat, dass dies nicht geht, weil hier die Legitimation durch die Liste fehlt. Träfe der Gesetzgeber nun entsprechende Regelungen, käme er in größere Probleme; er eröffnete neue Problemfelder, von denen es abzusehen gilt.

SV Prof. Dr. Gerd Strohmeier (Technische Universität Chemnitz): Das Reformmodell der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. kann den föderalen Proporz ganz massiv verzerren. Es kann dazu führen, dass Landeslisten mit wenigen Zweitstimmen und vielen Direktmandaten belohnt werden und Landeslisten mit verhältnismäßig vielen Zweitstimmen und wenig Direktmandaten bestraft werden. Das kann passieren. Es kann sogar passieren, dass eine Partei in einem Land, in dem sie einen ansehnlichen Anteil an Zweitstimmen erringt, aber kein Direktmandat gewinnt, überhaupt nicht mehr im Bundestag vertreten ist, z. B. die CDU bei der Bundestagswahl 2009 in Bremen – nach diesem Modell. Entscheidend ist, dass beim bestehenden Wahlsystem eine Partei in einem Land nicht hinter den Anteil zurückfallen kann, der ihr auf der Grundlage der Zweitstimmen zusteht. Nach dem Kompensationsmodell kann sie nur nicht hinter den Anteil zurückfallen, der ihr nach den gewonnenen Direktmandaten zusteht. Zur Frage der Reststimmenverwertung. Ich habe hier nicht die Möglichkeit, dieses Modell durchzurechnen, aber es ist sehr wahrscheinlich, dass der Effekt des inversen Erfolgswerts dadurch massiv reduziert werden kann, möglicherweise auch komplett verschwindet.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Meine Damen und Herren, es sind keine Fragen mehr. Ich darf mich herzlich bedanken, in erster Linie natürlich bei Ihnen, Frau Dr. Sacksofsky als auch bei den Herren Sachverständigen, bei den Kolleginnen und Kollegen und beim verehrten Publikum. Ich wünsche noch eine spannende Woche.

Ende der Anhörung: 14:06 Uhr