

Innenausschuss
Wortprotokoll
89. Sitzung

Öffentliche Anhörung

am Montag, 14. Januar 2013, von 13.00 Uhr bis 16.00 Uhr
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101 (Anhörungssaal)
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB
Frank Hofmann (Volkach), MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
zum

- 1a) Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 17/11819

sowie Änderungsantrag auf **Ausschussdrucksache 17(4)625**

- 1b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Dr. Dagmar Enkelmann, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 17/11821

- 2) Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Einundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

BT-Drucksache 17/11820

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitsliste	
• Mitglieder des Deutschen Bundestages	5
• Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
II. Sachverständigenliste	7
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	8
IV. Protokollierung der Anhörung Bandabschrift	9
V. Anlage A:	
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen - Ausschussdrucksachen-Nr.: 17(4)634 A ff -	
• Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim Universität Augsburg - 17(4)634 A	80
• Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A. Goethe-Universität Frankfurt/Main - 17(4)634 B	85
• Dr. Martin Fehndrich Wahlrecht.de, Duisburg - 17(4)634 C	89
• Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer Humboldt Universität zu Berlin - 17(4)634 D	97
• Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg - 17(4)634 E	102
• Prof. Dr. jur. Heinrich Lang Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald - 17(4)634 F	110
• Prof. Dr. Frank Schorkopf Georg-August-Universität Göttingen - 17(4)634 G	118
• Prof. Dr. Gerd Strohmeier Technische Universität Chemnitz - 17(4)634 H	119

Anlage B:

Weitere Stellungnahme

- **Prof. Dr. Joachim Behnke**, Zeppelin Universität Friedrichshafen - 131
17(4)640

I. Anwesenheitsliste Mitglieder des Deutschen Bundestages

Bundesregierung

Bundesrat

Fraktionen und Gruppen

II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am 14. Januar 2013

1. Dr. Martin Fehndrich Wahlrecht.de
2. Professor Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. Universität Heidelberg
3. Professor Dr. Heinrich Lang Universität Greifswald
4. Professor Dr. Dr. h.c. Hans Meyer Humboldt-Universität Berlin
5. Professor Dr. Friedrich Pukelsheim Universität Augsburg
6. Professorin Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A. Goethe-Universität Frankfurt am Main
7. Professor Dr. Frank Schorkopf Georg-August-Universität Göttingen
8. Professor Dr. Gerd Strohmeier Technische Universität Chemnitz

III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sprechregister der Sachverständigen

Seite

Dr. Martin Fehndrich	10, 48
Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.	12, 42, 60, 73
Prof. Dr. Heinrich Lang	16, 32, 51, 60, 71, 72, 73
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer	19, 36, 49, 55, 62, 70, 78
Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim	21, 37, 44
Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M.P.A.	24, 56, 64, 66, 67, 77
Prof. Dr. Frank Schorkopf	26, 40, 63, 68
Prof. Dr. Gerd Strohmeier	28, 34, 57

Sprechregister der Abgeordneten

Vors. Wolfgang Bosbach	9, 12, 19, 21, 28, 31, 32, 35, 42, 46, 47, 48
Stv. Vors. Frank Hofmann (Volkach)	51, 52, 55, 56, 59, 64, 66, 68, 70, 72, 75, 77, 79
Abg. Dr. Günter Krings	31, 32
BE Gabriele Fograscher	35
BE Dr. Stefan Ruppert	39, 41, 42, 46
BE Halina Wawzyniak	46, 47, 75
BE Wolfgang Wieland	52, 72, 73, 76
Abg. Dr. Dieter Wiefelspütz	58, 59, 65, 67, 72
Abg. Dr. Hans-Peter Uhl	65

IV. Protokollierung der Anhörung

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Meine verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste, meine Dame und Herren Sachverständige, zunächst einmal ein gutes neues Jahr, Gesundheit, Glück, Zufriedenheit, Gottes Segen und, dass Sie in 351 Tagen sagen können, dass all Ihre Wünsche aus der Silvesternacht in diesem Jahr auch tatsächlich in Erfüllung gegangen sind. Ich weiß nicht, welche Wünsche das jetzt bei Ihnen sind, aber bei mir waren es die Wünsche vom letzten Jahr. Dieses Jahr gehen sie ganz bestimmt in Erfüllung. Ich darf mich schon für diejenigen Stellungnahmen bedanken, die hier schriftlich eingegangen sind. Diese Stellungnahmen sind an die Mitglieder des Innenausschusses verteilt worden. Sie werden auch dem Protokoll dieser Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Heute werden wir ein Wortprotokoll erstellen. Dafür wird die Verhandlung auf Band aufgenommen und das Protokoll wird Ihnen dann zur Durchsicht und ggf. zur Korrektur übersandt. Die Gesamtdrucksache besteht aus dem Protokoll der heutigen Anhörung und den schriftlichen Stellungnahmen. Das alles wird auch ins Internet gestellt. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen. Die Sitzung soll von 13.00 Uhr bis 16.00 Uhr dauern. Sie muss nicht so lange dauern, darf aber so lange dauern. Einleitend – ich sage das jedes Mal, fällt nur nicht immer auf fruchtbaren Boden, aber vielleicht ändert sich das im neuen Jahr alles – darf ich darauf hinweisen, dass jeder Sachverständige zunächst die Gelegenheit hat, 5 Minuten über das, was er schon schriftlich vorgetragen hat, hinaus noch das besonders wichtig Erscheinende mündlich hier vorzutragen. Natürlich – darüber sind wir uns hier im Klaren – kann man nicht in 5 Minuten all das unterbringen, was man eigentlich unterbringen möchte. Ich garantiere Ihnen aber, dass das, was Sie nicht in 5 Minuten gesagt bekommen, im Laufe der Veranstaltung nicht verloren geht. Machen Sie es nachher in der Fragerunde einfach wie wir Politiker: Beantworten Sie nicht die Frage, sondern sagen Sie einfach das, was Sie am Anfang nicht sagen konnten und führen es zu Ende. Wenn Sie aber gegen Ende Ihrer Wortmeldung noch kurz auf die Frage eingehen würden, wären wir Ihnen zu Dank verpflichtet. Wir haben noch das Thema „Auslandsdeutsche“. Wir haben uns vorgenommen, – ob wir das durchhalten können, ist noch ungewiss – dass wir dieses Thema hier so gegen 15.15 Uhr/15.30 Uhr

aufrufen. Wenn sie eingangs schon zu diesen Themen Stellung nehmen möchten, ist das von uns aus auch kein Problem. Die Schwierigkeit besteht dann im Gespräch mit den Kolleginnen und Kollegen, mit den zuständigen Berichterstattern darin, dass Sachverhalte, die eigentlich verschieden zu bewerten sind, miteinander vermischt werden. Des Weiteren bitte ich um Verständnis dafür, dass der Kollege Frank Hofmann (Volkach) ab 15.00 Uhr die Leitung der Anhörung übernimmt. Ich darf mich für Ihr Erscheinen bedanken und wie immer in alphabetischer Reihenfolge darf ich zunächst Herrn Dr. Martin Fehndrich aus Duisburg um ein Einführungsstatement bitten.

SV Dr. Martin Fehndrich (Wahlrecht.de): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren, Ihnen allen auch ein gutes neues Jahr, Gesundheit und Erfolg. Erfolg brauchen wir auch für den Weg, das Wahlrecht zu reformieren, den Sie beschritten haben. Das bisherige Bundeswahlgesetz ist in gewisser Weise überholt, weil es nur in bestimmten Fällen funktioniert, nämlich wenn eine Partei dominiert oder wenn sich zwei große Parteien die Sitze und Wahlkreise passend teilen. Solche Ergebnisse werden immer seltener. Sie haben sich nun auf ein System mit Ausgleichsmandaten geeinigt, nachdem in einer ersten Stufe Mindestsitze ohne negatives Stimmgewicht ermittelt werden. Die Beseitigung des negativen Stimmgewichts ist im interfraktionellen Entwurf nicht ganz gelungen, denn es kann noch auftreten, wenn eine Landesliste erschöpft ist, also wenn Sitze verfallen, weil eine Liste zu wenig Kandidaten aufweist oder entsprechend Nachrücker weg sind. Das ist ein Mechanismus, der mathematisch spiegelbildlich zum alten negativen Stimmgewicht durch Überhangmandate ist. Den kann man auch herausrechnen. Ausgleichsmandate erzeugen Zusatzsitze und zwar, weil Parteien irgendwo zu wenig Stimmen bekommen haben. Das ist zumindest erst einmal ein paradoxieträchtiger Ansatz, und der vergrößert auch den Bundestag. Es geht theoretisch bis unendlich und in nicht ganz unwahrscheinlichen Fällen können auch 800 bis 900 Sitze dabei herauskommen, wobei der wahrscheinlichste Fall für den worst case dann eintritt, wenn eine Regionalpartei überhängt. Wenn die CSU in Bayern überhängt, dann gibt es eben wegen diesem großen Hebel sehr viele Ausgleichsmandate. Dies betrifft beide Gesetzentwürfe, also einerseits den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. und andererseits den interfraktionellen Entwurf, wobei bei dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. noch die Sitze der

Sonstigen obendrauf kämen. Durch den groben Ansatz im interfraktionellen Entwurf – in der ersten Stufe rechnet man deutlich anders als in der späteren Verteilung, also der Ober- und Unterverteilung, die man danach rechnet – wird der Bundestag meistens auch ein bisschen größer, als es nach der vermutlichen Zielvorgabe sein müsste. Da kann man durchaus noch ein bisschen genauer rechnen und etwas sparen. Was eben auch auftritt ist, dass man eine Vergrößerung des Bundestages durch Ausgleichsmandate bekommt, selbst wenn man überhaupt keinen Überhang durch Direktmandate hat. Durch die Rundungen, aber auch durch die unterschiedlichen Ländersitzkontingente bekommt man eine gewisse Verzerrung. Die beiden Entwürfe stehen sich allerdings nicht völlig unversöhnlich gegenüber. Der interfraktionelle Entwurf hat mit der Größe des Sitzkontingents von 598 Sitzen einen Parameter, den man durchaus auch anders wählen könnte und je nach Zielvorgabe auch sollte. Wenn der Parameter Null wäre, hätte man praktisch den Entwurf der Fraktion DIE LINKE. und zwischen Null und irgendeinem anderen Wert kann man da im Prinzip alles auswählen. Das Wahlsystem hat wohl kein negatives Stimmgewicht durch die Überhangmandate mehr, aber man bekommt durch die Ausgleichsmandate einen ähnlichen Effekt. Eine Stimme für eine Partei kann nämlich einer anderen ein Überhangmandat kosten und der gewählten Partei dann wieder ein Ausgleichsmandat. Das ist so etwas Ähnliches. Es gibt aber einen qualitativen Unterschied, denn es gibt gleichzeitig immer auch eine positive Auswirkung: der Sitz der anderen Partei verschwindet ja auch. Der Effekt trifft bei dem Entwurf der Fraktion DIE LINKE. nur die Erststimmen und nur die Wahlkreise, in denen Überhangmandate entstehen können. Beim interfraktionellen Entwurf betrifft er alle Bundesländer und sowohl die Erst- als auch die Zweitstimme. Der Effekt ist häufig – es ist kein seltener Ausnahmefall, wie das im Verfassungsgerichtsurteil stand – und kann bei Nachwahlen auch zu Problemen führen, in denen das gezielt ausgenutzt wird. Er ist allerdings unvermeidlich, wenigstens wenn man meint, dass Ausgleichsmandate unvermeidlich sind. Man kann ihn also nicht herausrechnen. Man hat die positiv-negativ-Kopplung und damit eine andere Qualität, weil die Wirkung eben nicht nur negativ ist. Der relative Effekt, also das Verhältnis der Sitzzahlen, kann sich nur im Rahmen der Rundung bei der Verhältniswahl negativ verändern. Insgesamt ist auf dieser Basis die Verschlechterung begrenzt. Meine Damen und Herren, damit das Wahlrecht zukunftsfest wird, sollte man nach der nächsten Bundestagswahl weiter

über das Wahlrecht nachdenken und zwar nicht nur über die Zahl der Wahlkreise, sondern auch über die Struktur der Wahlkreise und die Anzahl der Sitze, die pro Wahlkreis verteilt werden können. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen, Herr Dr. Fehndrich. Mit dem Hinweis, dass der nächste Bundestag 800 bis 900 Abgeordnete umfassen könnte, ist Ihnen die Aufmerksamkeit morgen früh gewiss. Begrüßen darf ich noch für die Bundesregierung Herrn PSt Dr. Christoph Bergner. Herzlich willkommen! Nächster Sachverständiger ist Herr Prof. Dr. Grzeszick von der Universität Heidelberg. Sie haben das Wort.

SV **Professor Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, dem Bundestag ist im neuen Jahr zumindest die Wünsche eines Gremiums – nämlich des Bundesverfassungsgerichts – zu erfüllen aufgegeben worden, die es in zweifacher Hinsicht formuliert hat. Zum einen in Bezug auf das Wahlrecht der Auslandsdeutschen, zum anderen in Bezug auf die Sitzverteilung. In der Kürze zunächst zum Wahlrecht der Auslandsdeutschen. Was war das zu behebende Problem? Die Differenzierung, die der Gesetzgeber für Auslandsdeutsche vorgesehen hatte, war vom Gericht als zu formal verworfen worden. Wenn man auf den Grund abstellt, dass die Wahl mit einem Kommunikationszusammenhang zu verbinden ist, setzt dieser eine gewisse Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen voraus. Der Gesetzgeber hat sich in dem entsprechenden Entwurf nun dazu aufgeschwungen, nach Möglichkeit die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nahezu wortgetreu zu übersetzen. Was es dann mit sich bringt, ist relativ viel, von dem ich hoffe, das es unstrittig verfassungsgemäß ist. Ein Punkt, über den man nachdenken könnte, wäre die Ergänzung oder der generalklauselartige Ausnahmebestand in § 12 Abs. 2 Nr. 2, weil er von dem Merkmal der Vertrautheit etwas abweicht und insoweit das Tatbestandsmerkmal der Betroffenheit von den politischen Verhältnissen einfügt. Allerdings hat das Gericht in zwei Randnummern dieses ergänzend erwähnt und es tritt kumulativ zur Frage der Vertrautheit hinzu, weshalb die Differenzierung im Prinzip verfassungsgemäß ist. Sie dürfte auch bestimmt genug sein, denn das Bestimmtheitsgebot ist kein Optimierungsgrundsatz, sondern enthält nur Mindestanforderungen an die Bestimmtheit der Regelungen. Im Abgleich vor allem mit der

Gesetzesbegründung, die zu Gesetzesauslegungen hinzuzuziehen ist, sieht man, dass sich Maßstäbe gewinnen lassen, die im Einzelfall eine hinreichend genaue Anbindung sicherstellen. Dass eine Einzelfallbetrachtung nötig ist, kann die Verfassungswidrigkeit nicht begründen, weil – mit allem Verlaub – jede abstrakt-generelle Norm im Einzelfall konkretisiert und angewendet werden muss, und weil ein Einzelfallgesetz unzulässig ist. Deswegen besteht nur die Frage, wie groß der Spielraum, der der Exekutiven verbleibt, ist und dieser ist eben im Wege der Auslegung relativ gut einzugrenzen. Damit wechsele ich zum Sitzzuteilungsverfahren. Der Regelungsansatz und viele Dinge sind von Herrn Dr. Fehndrich schon angesprochen worden. Jetzt möchte ich zum einen noch einmal ganz kurz auf das negative Stimmgewicht eingehen. Der Effekt ist auch von Ihnen, Herr Fehndrich, zutreffend beschrieben worden. Ausgleichsmandate können auch der Partei zugute kommen, die nicht Empfänger einer überhangmandatsrelevanten Erststimme sind. Dann stellt sich die Frage, ob dieser auf den ersten Blick paradoxe Effekt ein verfassungswidriges negatives Stimmgewicht ist. Ich glaube, dass dies aus zwei Gründen nicht der Fall ist. Zum einen kann man das sehr genau der Entscheidung selber entnehmen. Das Bundesverfassungsgericht spricht regelmäßig von ausgleichslosen Überhangmandaten, impliziert damit also, dass ausgleichsauslösende Überhangmandate eine verfassungsgemäße Lösung der Problematik sind, spricht also die Lösung über einen Ausgleich selbst an, und geht damit wohl von deren Verfassungsmäßigkeit aus. Auch die dahinterstehenden Gründe dürften überzeugen, denn das Ausgleichsmandat wie auch die Kompensationslösung zielen darauf ab, das Verhältnis der Zweitstimmen zueinander im Bundesproporz wiederherzustellen und damit die Verzerrung der Wahlrechtsgleichheit im Ergebnis aufzuheben, also im Ergebnis das zu wahren, was die Verfassungswidrigkeit des negativen Stimmgewichts herbeigeführt hat. Deswegen – genauer: vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Gründe – denke ich, dass dieser Effekt kein verfassungswidriges negatives Stimmgewicht ist. Im Weiteren ist der Entwurf auch im Prinzip unproblematisch. Man könnte überlegen, ob die Wahlkreisverdopplung wegen der damit verbundenen Rundungsverzerrung etwas schwierig ist. Da ist es aber so, dass das Bundesverfassungsgericht die Wahlkreiseinteilung bestätigt hat und nur eine relativ genaue Nachführung der Kreisgröße erfordert. Zum Zweiten und ganz entscheidend aber ist, dass diese Wahlkreisverdopplung und der ganze Absatz, in dem sie steht,

nach dem interfraktionellen Entwurf einer ist, der nicht die endgültige Sitzzuteilung beinhaltet, sondern nur eine Überschlagsrechnung aufstellt, die Grundlage für die spätere Parlamentsvergrößerung ist. Die entscheidende letztendliche Sitzverteilung findet in den Absätzen 5, 6 und 7 statt. Deswegen schlägt diese Rundung auch nicht auf das Sitzverteilungsergebnis durch. Die verfassungsrechtlichen Probleme dürften damit, denke ich, relativ klar nicht bestehen. Föderale Verzerrung hat der Entwurf der interfraktionellen Vorschlagsserie – das ist klar. Die Verzerrung bewegt sich in der Größenordnung, wie es bisher durch die Überhangmandate der Fall war. Was man hier schon feststellen kann, ist, dass die bewirkte föderale Verzerrung eine geringere ist als nach dem Alternativvorschlag und auch eine geringere nach den anderen Modellen der sog. direktmandatsorientierten Proporzanpassung, für Insider auch Pukelsheim 3 genannt. Herr Pukelsheim lehnt dies ab, aber das hat sich insoweit eingebürgert und daher erwähne ich das hier, damit Klarheit besteht. Die Sitzzuteilungsregelungen sind auch vollständig, wobei die Formulierungen auf den ersten, manchmal auch auf den zweiten Blick vielleicht das andere darlegen können. Allerdings, wenn man sich die Mühe macht, das Gesetz gemeinsam mit seiner Begründung zu lesen, sieht man, dass die Bezüge so sind, dass die Regelungen aufeinander aufbauen, abzugrenzen sind und die Bezugsgruppen auch klar sind. Anders gewendet: Diese Regelung hat vielleicht nicht die Klarheit, wie man sie in einer Vorschrift des § 138 BGB hat, nach dem sittenwidrige Geschäfte unwirksam sind. Das liegt schlicht und ergreifend daran, dass hier verschiedenste verfassungsrechtliche Parameter im Wege eines Kompromisses in Abgleich zu bringen sind. Das kann ich gleich vorwegnehmen: Auch der Alternativvorschlag, der sich zum Ziel gesetzt hat, bestimmter und klarer auszufallen, verfehlt dieses Ziel in einem Maße, dass dieser nicht als der bessere Entwurf dasteht. Dazu möchte ich gleich aber noch etwas ausführen. Zum Verhältnis von § 6 Abs. 2, also der sog. Mindestzuordnung an die Länder und der späteren endgültigen Sitzzuteilung in § 6 Abs. 5 habe ich eben schon ausgeführt, dass der § 6 Abs. 2 eine Überschlagsrechnung ist und in die Größenbestimmung einght. Deshalb sollte der entscheidende Faktor oder die entscheidende Betrachtung hier auf den Absätzen 5, 6 und 7 liegen. Auch hier ist es so, dass die sprachliche Fassung – ich habe es im Einzelnen schriftlich dargelegt – eine hinreichend bestimmte Regelung ergibt. Ob man das Ergebnis durch andere Formulierungen erreichen kann, bewegt sich unterhalb der Ebene der verfassungs-

rechtlichen Bestimmtheitsanforderungen. Ich sehe insoweit da auch kein Problem. In aller Kürze zum Änderungsantrag der Ausschussdrucksache 17(4)625. Der Punkt des Einbringens ist, – das ist beim Antrag in der Formulierung etwas unklar gelassen – ob dieses geboten ist. Es wäre nur dann geboten, wenn der interfraktionelle Entwurf aus Gründen der Bestimmtheit verfassungswidrig wäre. Das ist nach meinem Dafürhalten nicht der Fall. Darüber hinaus bestehen auch Probleme in den einzelnen Formulierungen des Änderungsvorschlags. Ich habe mir einige Sachen näher angeschaut und ausgeführt. Die Bezüge der Sperrklausel, der 5%-Sperrklausel, sind systematisch nicht ganz überzeugend geraten. Weiterhin sind auch die Vorläufigkeitsbestimmungen in einen unklaren Bezug geraten, ob es Sitzkontingentbefehle oder Rundungen sind, die vorläufig sind. Das taucht eben noch einmal auf. Da sieht man die Probleme, die rechtstechnisch bei der Gestaltung immer auftreten können. Auch der Bezug des Losverfahrens ist etwas unklar. Gilt er wirklich nur für Fälle, in denen mathematisch nichts anderes greifen kann oder ist er eben weiter zu setzen? Dazu haben die anderen Sachverständigen – wenn ich es recht gelesen habe – auch noch einige Punkte aufgeführt, die ich aber diesen überlassen möchte. Selbst wenn man meint, dieser Entwurf sei eine Alternative, zeigt sich, dass diese wohl auf keinen Fall eine bessere Alternative ist, was Bestimmtheit und Klarheit angeht. Schließlich zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 17/11821. Ähnliches Grundkonzept, aber dann nicht Ausgleich, sondern Kompensation und deshalb relativ klar eine stärkere föderale Verzerrung, die bewirkt wird. Wenn man dem Gebot folgt, dass verfassungsrechtliche Probleme so behoben werden sollen, dass andere Verfassungsrechtsgüter möglichst minimal beeinträchtigt werden, ist der interfraktionelle Entwurf, der weniger föderale Verzerrung bewirkt, diesem Entwurf im Ergebnis vorzuziehen. Zusammenfassend betrachte ich die Entwürfe aus den Drucksachen 17/11819 und 17/11820 als verfassungsgemäß. Der Entwurf der Drucksache 17/11821 ist verfassungsrechtlich problematisch und die in der Ausschussdrucksache 17(4)625 vorgeschlagenen Änderungen sind verfassungsrechtlich nicht geboten, sondern sind ihrerseits mit Problemen behaftet, weshalb ich diesen nicht als weiter zu verfolgen empfehle würde. Danke schön.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Nächster Sachverständiger ist von der Universität in Greifswald Herr Prof. Dr. Lang. Sie haben das Wort.

SV Professor Dr. Heinrich Lang (Universität Greifswald): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, Herr Vorsitzender, Sie haben uns ja den guten Rat gegeben, uns die Politiker als Vorbilder zu nehmen. Jedes Mal, wenn ich hier bin, nehme ich mir vor, so kurz und knapp zu sprechen, wie das Politiker können. Ich hoffe, dass ich es dieses Mal in den 5 Minuten schaffe. Ich gehe zunächst auf den interfraktionellen Entwurf ein und – wenn es die Zeit erlaubt – inzident auch auf den Änderungsvorschlag, der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gemacht worden ist. Ein erklärtes Ziel des Entwurfs ist es, in Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 2008 und 2010, die sog. negativen Stimmgewichte zu beseitigen. Negative Stimmgewichte überkommener Prägung – dass also ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Mandatsverlust bei der gleichen Partei führt – kann es nach dem Entwurf nicht mehr geben. Die Möglichkeit der Listenverbindung war schon mit der 19. Wahlrechtsnovelle gestrichen worden, der Reststimmenausgleich alter Prägung wurde abgeschafft, die Bildung von Sitzkontingenten beibehalten. Man kann sagen, dass das Ziel, negative Stimmgewichte wie sie der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2008 zugrunde lagen, zu vermeiden, erreicht worden ist. Nun haben meine beiden Vorredner schon angeführt, dass man evtl. annehmen könnte, dass das Bundesverfassungsgericht einen etwas weiteren NSG-Begriff verwendet. Dafür spricht eine bestimmte Passage in den Urteilsgründen, in denen die inversen Effekte nicht nur auf eine Partei, sondern eben auch auf das Verhältnis der Parteien zueinander bezogen sind. Künftig ist es möglich, – das hat Herr Dr. Fehndrich auch schon gesagt – dass ein Überhangmandat in einem bestimmten Land dazu führt, dass die zur Proporzwahrung gewährten Ausgleichsmandate einer anderen Partei zugute kommen können. Allerdings ist das damit verbundene verfassungsrechtliche Risiko – da schließe ich mich Herrn Prof. Dr. Grzeszick an – aus meiner Sicht gering. Dass das Bundesverfassungsgericht diese Variante ebenfalls als verfassungswidrigen inversen Effekt ansieht, ist schon deshalb wenig wahrscheinlich, weil das Gericht selber in seiner Entscheidung ausdrücklich den Ausgleich von Überhangmandaten durch Ausgleichsmandate angesprochen hat. Trotz mancher Überraschung, die man in den letzten Jahren in der wahlrechtlichen Rechtsprechung erlebt hat, würde ich sagen: So weit, dass das Gericht eine Lösungsalternative vorschlägt, um sie bei

anderer Gelegenheit als verfassungswidrig zu brandmarken, wird es nicht gehen. Damit zur Überhangmandatsproblematik: Das Bundesverfassungsgericht hat die Überhangmandate deshalb mit dem Grundcharakter einer Verhältniswahl unvereinbar gesehen, weil ihnen erhebliche Proporzstörungen attestiert worden sind. Nach Abschluss des im Entwurf vorgesehenen endgültigen Sitzzuteilungsverfahrens, also nach Durchlaufen der Abs. 5 und 6 des § 6, sind aber alle Überhangmandate durch Zweitstimmen unterlegt und insoweit ist auch der Proporz gewahrt. Erfolgswertrelevante Bedenken bestehen deshalb nicht mehr. Zu den wahlrechtlichen Folgefragen kann ich in der Kürze auch nur zwei, drei kleine Anmerkungen machen und ergänzend auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen. Einmal scheint mir das Streichen der Nachrückerregelung unproblematisch zu sein, weil eben künftig Überhangmandate durch Zweitstimmen gedeckt sind. Zum Alternativvorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Ich hatte beim Lesen den Eindruck, dass das Anlegen löblich ist. Es bricht sich dann aber, wie das bei Gesetzestexten oft so geht, an der Komplexität der Materie und dem zu regelnden Sachverhalt. Ich kann hier aus Zeitgründen auch nur auf drei kurze Aspekte eingehen. An zwei Stellen fehlt im Entwurf die normative Klarstellung, dass sich die gesetzliche Mitgliederzahl erhöhen kann. Der Entwurf selber muss mit vier Verweisen nach unten arbeiten und aus meiner Sicht ist es besonders störend, dass in ihm eine Regelung fehlt, wonach die in den Wahlkreisen errungenen Mandate in jedem Fall erhalten bleiben und das ist – wenn ich es recht sehe – doch Ausdruck eines Grundkonsenses, der bestand, dass die mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl erhalten bleiben sollte und dafür scheint aus meiner Sicht eine solche Klarstellung unabdingbar. Alles in allem ist deshalb der Alternativvorschlag aus meiner Sicht weder klarer und systematischer formuliert noch aufgebaut. Ich würde raten, diesen nicht weiter zu verfolgen. Damit zu dem Entwurf der Fraktion DIE LINKE. Der Vorteil dieses Entwurfs ist, dass mit ihm – jedenfalls, wenn man die Ergebnisse der letzten Bundestagswahlen zugrunde legt – nur eine ganz marginale Vergrößerung des Bundestages verbunden ist. Er führt allerdings zu den von Herrn Prof. Dr. Grzeszick schon genannten erheblichen föderalen Verzerrungen und Verwerfungen. Hinzu tritt, dass mit ihm etwas beiläufig die 5%-Klausel abgeschafft werden soll. Mir scheint aber, dass der Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments einerseits und die notwendige Offenheit, Flexibilität und Responsivität des politischen Systems hinreichend gut

austariert sind, was nicht zuletzt das Aufkommen neuer Parteien in den letzten Jahren belegen mag. Es scheint mir deshalb nicht geboten, die 5%-Klausel zu streichen, abgesehen von den verfassungsrechtlichen Bedenken. Noch kurz zu der Problematik Auslandsdeutsche. Da geht es um den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Das bedeutet, dass jedermann wählen darf und das Wahlrecht nicht von besonderen, nicht von jedermann zu erfüllenden Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf. Wird das Wahlrecht nun aber von Deutschen, die im Ausland leben, geltend gemacht, die sich keinen oder keinen nennenswerten Zeitraum in der Bundesrepublik aufgehalten haben, gerät der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in ein Spannungsverhältnis zur Funktion der Wahl. Die Wahl – das hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben – hat eine Kommunikationsfunktion. Das Bundesverfassungsgericht hat aus diesem Grund die mit § 12 Abs. 2 verbundene Beschränkung der Allgemeinheit als gerechtfertigt angesehen. Mir erscheint eine andere Funktion der Wahl noch viel entscheidender, nämlich die Funktion, die Ausübung von Herrschaftsgewalt zu legitimieren. Das ist eigentlich eine der zentralen Funktionen der Wahl, dass die Gewaltunterworfenen der Herrschaftsausübung aufgrund der Wahl von Repräsentanten im Ergebnis selbst zustimmen. Wenn Sie so wollen, ist das ein Akt der Selbstbestimmung. Wenn man jetzt auf jeden Inlandsbezug verzichtet, stellt sich aber das Problem, ob dann die Wahl nicht zu einer Fremdbestimmung würde, weil damit ermöglicht würde, dass Menschen über das politische System in Deutschland entscheiden, die dazu eigentlich überhaupt gar keinen Bezug mehr haben. Anders gesagt: Das Wahlrecht gerät dann in Gefahr, anstatt der Selbstbestimmung zum Durchbruch zu verhelfen, Fremdbestimmung zu ermöglichen. Wie dann dieses Spannungsverhältnis im Einzelnen aufgelöst worden ist, ob da § 12 Abs. 1 Nr. 1 und 2 die richtige Antwort ist, ist in erster Linie eine Aufgabe des Gesetzgebers. Zum Verhältnis der beiden Normen, der beiden Ziffern nur noch ein Satz: § 12 Abs. 2 Nr. 1 ist ein klassischer, vertypter Tatbestand, wie er in der Massenverwaltung vorkommt und die Nr. 2 ist ja gerade eine Ausnahme dazu, die also dem Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit gerade wieder zum Durchbruch verhilft. Ich komme damit zu dem Ergebnis, dass der interfraktionelle Gesetzentwurf weiterverfolgt werden sollte. Was das Sitzzuteilungsverfahren angeht: Bei dem Entwurf der Fraktion DIE LINKE. habe ich die ausgeführten Bedenken und

beim Entwurf zum Wahlrecht der Auslandsdeutschen ist das aus meiner Sicht verfassungsrechtlich unproblematisch. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Lang! Herr Prof. Dr. Meyer – Stammkunde hier im Hause. Herzlich willkommen, Sie haben das Wort.

SV **Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität Berlin): Danke schön! Ich darf zunächst feststellen, dass es gut ist, dass das Parlament eine Einigung zu der Wahlrechtsreform gesucht und sie auch im Großen und Ganzen gefunden hat. Im Weiteren ist lobenswert, dass das Parlament an dem System festgehalten hat, und zwar an der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl. Schlecht ist, dass der § 6 heute eine Fassung hat, die noch sehr viel schlimmer ist als die, von der das Bundesverfassungsgericht gemeint hat, man müsste sie in eine verständlichere und normenklarere Fassung bringen. Diesen Wunsch erfüllt der Gesetzentwurf nicht. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme hinreichende Hinweise gegeben, wie man ihn jedenfalls erheblich vereinfachen und verbessern könnte.

Der Entwurf enthält zwei Grundentscheidungen. Die eine Grundentscheidung ist, alle Mandate werden durch Zweitstimmen valuiert. Auch dann, wenn sie wie früher Überhänge sind. Das ist eine der Grundentscheidungen und damit ist die Verhältniswahl, das Verhältniswahlprinzip, durchgesetzt. Die zweite Grundentscheidung ist, dass den Ländern von vornherein ein Kontingent an Sitzen zugewiesen wird, das dem Doppelten der Wahlkreiszahl entspricht. Diese zweite Grundentscheidung ist in ihrer Durchführung zweifelhaft und in ihrer sprachlichen Gestalt nicht eindeutig. Die erste Frage, die sich sofort stellt, ist hier eine Garantie von Mindestsitzen gemeint? Hat also jedes Land mindestens doppelt so viele Sitze wie dem Land Wahlkreise zugewiesen sind? Ist das gemeint, dann bedeutet es automatisch, dass die Entscheidung, die hier getroffen wird, Relevanz für die Besetzung des Bundestages hat. Und zwar in dem Augenblick, in dem die zweite, immer durchzuführende Rechnung, die in Abs. 5 anfängt und in Abs. 6 noch fortgeführt wird, nicht ein Ergebnis zeitigt, das dem entspricht. Dieser Fall kann durchaus eintreten. Er ist auch nicht unwahrscheinlich. Wenn das aber der Fall ist, dann ist die Abstellung auf die doppelte Zahl der Wahlkreise verfassungsrechtlich gleichheitswidrig und Sie laufen ein sehr hohes Risiko, wenn Sie daran festhalten.

Es geht nämlich, Herr Grzeszick, nicht nur darum, dass die Wahlkreiseinteilung nicht zu identischen Größen führen kann. Das hat das Bundesverfassungsgericht natürlich akzeptiert, weil es gar nicht anders geht, sondern es geht darum, dass die Wahlkreiszahl selbst nicht identischer Ausdruck der Bevölkerungszahl in dem Land ist. Sie kann es nicht sein und die Relation ist von Land zu Land verschieden. Und zwar deswegen, weil die Zahl der Wahlkreise nicht beliebig verändert werden kann. Das ist der eine Punkt. Der zweite Punkt: Diese Ungleichheit, die notwendig und nicht zu beseitigen ist, wird dadurch verdoppelt, dass man die doppelte Anzahl nimmt. Wenn dem Land Bremen nach der Bevölkerungszahl etwa fünf Sitze zustehen, müssten als Garantiesitze nach Ihrem Entwurf entweder vier oder sechs zugeschrieben werden. Wenn es Garantiesitze sind, bekäme Bremen sechs, wenn ihm drei Direktmandate zuständen. Im Saarland können Sie ähnlich argumentieren. Wenn nach der Bevölkerungszahl sieben Sitze angesagt sind, dann können bei der Verdopplung nur gerade Zahlen herauskommen, entweder sechs oder acht Sitze. Dies kann zu Gleichheitsverstößen führen. Ich sehe gar keinen Grund, warum man das gemacht hat. Denn Sie haben die Bevölkerungszahl nach dem § 3 BWahlG immer evident vor der nächsten Wahl, so dass immer feststeht, wie groß die Bevölkerungszahl in jedem Land ist. Das ist eine exakte und vorher feststehende Zahl, auf die Sie die Garantiezahl stützen können. Der nächste Punkt, der unschön ist, ist, dass Sie mit mindestens drei verschiedenen Begriffen, nämlich Verteilung, Zuteilung, Zuordnung jonglieren. Man weiß nie genau, was nun gemeint ist: Eine echte Verteilung, also eine Zuteilung im echten Sinne, oder zunächst einmal nur eine Berechnung. Sie brauchen die Zweistufigkeit, nämlich zuerst auf die Länder- und dann auf die Bundesebene zu gehen, nur deswegen, weil Sie die Überhänge identifizieren müssen. Das ist der Sinn der Sache und die Überhänge können Sie möglicherweise auch anders identifizieren als auf diese Weise, wie Sie es hier gemacht haben. Ich würde jedenfalls über § 6 in diesem Sinne noch einmal sehr genau nachdenken, ob nämlich die Formulierungen und die Konstruktion, die gewählt worden sind, eigentlich notwendig sind und so kompliziert und verwirrt ausgedrückt werden müssen. Zu den Auslandsdeutschen werde ich mich später melden, wenn das Thema dran ist.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Das ist in Ordnung. Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Meyer. Wir wechseln auf die andere Seite. Ebenfalls herzlich willkommen, Herr Prof. Dr. Pukelsheim, Sie haben jetzt das Wort.

SV **Professor Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender Bosbach, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten des Deutschen Bundestages, mit dieser Wahlrechtsreform wird jetzt ein neues Wahlsystem übernommen. Es ist neu in dem Sinne, dass selbst bei den vergangenen Wahlen, wo keine Probleme auftraten, also keine Überhangmandate auftraten, nicht notwendig dasselbe herauskommt. Es ist neu in dem Sinne, dass eine neue Bestimmung aktiviert wird, nämlich die Bundestagsgröße durch eine Überschlagsrechnung zu bestimmen. Der Bundestag hat auch in den vergangenen Legislaturperioden nicht mit der nominellen Hausgröße amtiert, die im Bundeswahlgesetz seit 1980 vorgegeben ist, sondern er war immer größer. Statt diese Vergrößerung passiv hinzunehmen, wird in dem neuen Gesetz nun die Vergrößerung aktiv eingesetzt, um das Wahlgesetz zu gestalten. Gestaltung ist ja Auftrag der Politik. Diese aktive Einsetzung dieser neuen Möglichkeit würde ich sehr begrüßen.

Man kann dieses neue System nun aus der Entstehungsgeschichte heraus darstellen, einschließlich der Irrungen und Wirrungen, die dahin geführt haben. Das neue System muss aber auch aus sich selbst heraus Bestand haben. Ich möchte jetzt im Folgenden nicht auf die Vergangenheit Bezug nehmen, sondern aus meiner Sicht als Mathematiker direkt auf die Wahlrechtsgrundsätze eingehen. Im Ergebnis fällt diese Prüfung an den Wahlrechtsgrundsätzen aus meiner nicht verfassungsrechtlichen, sondern wahlmathematischen Sicht sehr positiv aus und ist sehr befriedigend.

Zu der Größe, die das Wahlgesetz jetzt feststellt: Da ist einerseits der Vier-Faktionen-Entwurf. Da wird die Größe durch eine Überschlagsrechnung bestimmt, beim Entwurf der Fraktion DIE LINKE. auch. Es wird die Größe des Bundestages fest bestimmt und in der Größe, in der der Bundestag amtiert, werden dann die Sitze im Verhältnis der zuteilungsberechtigten Zweitstimmen zugeteilt. Die parteiliche Zusammensetzung des Bundestags spiegelt die Entscheidung der Wähler

in einem fast makellosen Sinn wieder. Jedenfalls soweit, wie es rechnerisch möglich ist und damit ist ein erstes großes Ziel erreicht.

Wir hatten bei verschiedenen Anhörungen immer die Problematik, was eine Wählerin/ein Wähler in einem kleineren Bundesland macht, die die Stimmen abgeben, die Zweitstimme für eine kleinere Partei. Gibt es dort Beeinträchtigungen? Die Antwort ist jetzt Nein. Diese parteiliche Zusammensetzung des Bundestages bezieht die Zweitstimmen ein ohne Bewertung davon, ob sie aus einem kleinen Land kommen oder aus einem großen Land, ob sie für eine kleinere Partei abgegeben werden oder für eine größere Partei. Die Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen wird hergestellt. Das ist ein – aus meiner Sicht – großes Plus, was diese Wahlreform leistet.

Um die einer Partei zugeteilten Sitze mit Personen füllen zu können, ist die zweite Rechnung notwendig, die Unterteilung an die Landeslisten der Partei. Und für diese personelle Zusammensetzung des Bundestages wirken nun auch die Personenstimmen mit, also die Stimmen aus der Personenwahl, und zwar so, dass sie ohne Einschränkung zur Geltung kommen. Das war Konsens, der sich im politischen Bereich herausgestellt hat und der in die Rechnung übersetzt werden sollte, diese Rechnung bei den Unterteilungen, also die Personenwahl vor Verhältniswahl. Die Direktmandate kommen unbeeinträchtigt zum Zuge, und darauf soll die Verhältniswahl angepasst werden. Deshalb haben wir die föderalen Unproportionalitäten, die dort erscheinen; aber auch nicht in einem stärkeren Sinn, in einem stärkeren Maße, als sie im existierenden Wahlrecht durch die Überhangmandate aufgetreten sind.

Bei der Wortwahl neige ich dazu, von Unproportionalitäten zu reden. Man könnte auch von proportionalen Verzerrungen oder Proporzstörungen reden. Aber eine Störung – wenn zu Hause die Waschmaschine gestört ist oder auch die elektrischen Leitungen, wollte man immer reparieren. Hier ist es aber nicht so, dass es eine Störung ist, die repariert werden soll, sondern es ist eine Beschreibung von einer Nichtverhältnismäßigkeit, die politisch gewollt wird, weil eben die Personenwahlergebnisse bestimmen sollen und die Verhältniswahl eben angepasst wird. Hier haben wir also eine Unproportionalität, die aus meiner Sicht

eine etwas neutralere Beschreibung ist und nicht dazu drängt, dass man eingreifen möchte, wo man sich gerade politisch entschieden hat, dass man da eben nicht eingreifen möchte.

Somit bleibt das dritte, neue Element oder der dritte Schritt, der rechnerisch vorgeschaltet ist – die Bestimmung der Bundestagsgröße. Da habe ich nachgesucht, ob ich etwas finde, dass die Verfassungsrechtler Vorgaben und Einschränkungen machen, was zu beachten ist. Ich habe nichts gefunden, auch nicht in früheren Verfahren des Bundestages, so dass ich davon ausgehe, dass der Bundestag in der Bestimmung seiner Größe, in der er amtiert, weitestgehend frei ist. Wenn er aber weitestgehend frei ist, dann kann diese Freiheit eben eingesetzt werden, z. B. für die politische Konsensfindung. Das ist im Entwurf der Vier-Faktionen auch offensichtlich geschehen. Man könnte diese Freiheit auch anders einsetzen. Im Entwurf der Fraktion DIE LINKE. wird die Bundestagsgröße/Hausgröße anders bestimmt. Wie die Freiheit dann eingesetzt wird, ist eben eine politische Entscheidung. In jedem Fall ist es aber aus meiner Sicht so, wenn die Bundestagsgröße beweglich gestaltet wird, ist es natürlich auch der Auftrag der Politik, die Bewegungen, die dadurch erzeugt werden, im Blick zu behalten und zu sehen, wie sich das auswirken wird. Es waren 2009 die Wahlergebnisse so, dass mit dieser neuen Rechnung, die jetzt vorgeschrieben wird, der Bundestag auf 671 angewachsen wäre, was aus meiner Sicht ziemlich das Maximum ist. Jedenfalls bei den Legislaturperioden vorher wäre das Wachstum bei Weitem nicht so groß gewesen. Trotzdem: Die politische Anregung, die ich aus dem Fraktionsentwurf der Fraktion DIE LINKE. entnehme, ist die, dass eine gewisse Verpflichtung dasteht, die Entwicklung der Hausgröße im Auge zu behalten. Ich glaube, auch die vier Faktionen, die den Mehrheitsentwurf tragen, werden wohl diese Verpflichtung sehen und das verfolgen müssen, wie das jetzt, wenn es so gemacht wird, bei der nächsten Wahl ausgeht und wie sich das Wählerverhalten entwickelt, ob das beibehalten werden kann oder ob eben, wenn es einer beweglichen politischen Entscheidung bedarf, da eingegriffen werden soll.

Im Großen und Ganzen finde ich dieses Rechnungssystem, was jetzt eingesetzt wird, zielführend aus Sicht der Wahlgrundsätze. Für mich als Mathematiker haben sich die Formulierungen, so wie es in der Ausschussdrucksache der Fraktion

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschrieben ist, unendlich leichter gelesen. Das, denke ich, ist sehr viel eher vermittelbar als das, was in der Bundestagsdrucksache stand. Ich weiß nicht, wie hier im Hause die Hierarchien verteilt sind, wie sich Bundestagsdrucksachen und Ausschussdrucksachen darstellen, aber ich denke, hier im Raum sind Experten, die sich seit langer Zeit damit befassen. Die lesen das eine genauso gut wie das andere. Die 40 Millionen Wählerinnen und Wähler, die nicht in diesem Raum passen, sind auch interessiert und würden die Ausschussdrucksache deutlich leichter in ihrer Darstellung verstehen als die Bundestagsdrucksache.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Pukelsheim. Von der Goethe-Universität Frankfurt am Main Frau Prof. Dr. Sacksofsky: Sie haben das Wort.

SV **Professorin Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Der Gesetzgeber befasst sich mit zwei Themen. Ich werde getreu des Hinweises des Vorsitzenden die Ausführungen zu den Auslandsdeutschen zurückstellen, bis dieses Thema aufgerufen wird. Dass das Wahlrecht für Auslandsdeutsche ein zentraler Punkt ist, ist in meiner Stellungnahme deutlich geworden. Jetzt also nur zum Sitzzuteilungsverfahren: Man kann eine erfreuliche, grundsätzliche Einigkeit unter den Sachverständigen feststellen, dass die verfassungsrechtlichen Probleme, über die wir beim letzten Wahlrecht intensiv gestritten haben, jetzt mehr oder minder behoben sind. Das ist sicher ein Ausdruck dessen, dass der Bundestag es geschafft hat, weitgehende Einigkeit über den Entwurf zu erzielen. Die Entscheidung, dass der Grundcharakter eines Verhältniswahlrechts der mit einer Personenwahl verbunden ist, ist ein wichtiger Schritt, um Vereinbarkeit mit der Wahlgleichheit herzustellen. Der zweite Punkt, der in den letzten verfassungsrechtlichen Streitigkeiten eine wichtige Rolle spielte, ist das negative Stimmgewicht. Das ist nach meiner Einschätzung hinreichend beseitigt, weil alle Fälle, die potenziell auftreten würden, sich nicht darauf beziehen, was eine verständige Lektüre der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts meint. Denn sie betreffen nicht „widersinnige Effekte“. Jetzt geht es allenfalls um Rundungseffekte oder um Effekte, die mit der Veränderung der Hausgröße zusammenhängen können. Insoweit ist eine positive Beurteilung des Grundanliegens des Gesetzentwurfs

auch von meiner Seite gegeben, so dass jetzt eigentlich nur noch streitig ist, welche Formulierung geeignet ist, um das gesetzgeberische Anliegen besser umzusetzen. In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich schon hervorgehoben, dass ich den Änderungsantrag deutlich bevorzuge, weil er nach meiner Auffassung klarer und verständlicher ist, vor allem, wenn man nicht die ganzen alten Fassungen des § 6 Bundeswahlgesetz im Hinterkopf hat. Es ist kein sinnvolles Anliegen, möglichst nah an alten Fassungen zu verbleiben, wenn man eine Neufassung erlässt. Ich plädiere daher für die Fassung im Sinne des Änderungsvorschlags. Die Einwände der Kollegen Grzeszick und Lang gegenüber dem Änderungsvorschlag kann ich nicht teilen. Insbesondere z. B. die Kritik des Kollegen Lang, dass der Verbleib der Wahlkreismandate auf jeden Fall vorzusehen ist, ist in Abs. 3 Nr. 2 des Änderungsvorschlags vorgesehen. Deshalb verstehe ich nicht, warum er dem Kollegen fehlt. Aber natürlich ist die Wahl der Fassung Ihre Entscheidung. Nur zwei Dinge scheinen mir auf jeden Fall, selbst wenn man an der Ausgangsformulierung im Gesetzentwurf festhalten will, zwingend. Zum einen fehlt der Abgleich in § 6 Abs. 2; so geht die Norm schlicht nicht auf. Es ist nicht sinnvoll, einerseits die erfolgreichen Wahlkreisbewerber abzuziehen und andererseits nicht. Das passt einfach nicht zusammen. Insoweit muss eine Änderung her, selbst wenn man sich nicht insgesamt für den Änderungsantrag entscheidet. Das Zweite, was ich mir sehr wünschen würde, wäre eine Klarstellung, wie sich die „erste“ und „zweite“ Verteilung zueinander verhalten. Da wird schon unter den Experten deutlich, dass es unterschiedliche Lesearten gibt. Ich lese es z. B. anders als der Kollege Meyer. Insofern wäre es doch sehr wünschenswert, dass der Gesetzgeber deutlich macht, wem da eigentlich was garantiert wird, bzw. dass es sich nur um eine Rechengröße und nicht im eigentliche Sinne um eine Zuteilung handelt. Das wären meine zwei Wünsche, die man auf jeden Fall, wenn man sich nicht ohnehin für den Änderungsantrag entscheidet, berücksichtigen sollte. Schließlich ein abschließendes Wort zur verfassungspolitischen Bewertung: Einen Schönheitspreis wird man für dieses Wahlrecht nicht gewinnen. Freilich ist es nicht verfassungsrechtlich geboten, immer nur ästhetisch ansprechende Gesetze zu machen. Auch nicht verfassungsrechtlich vorgegeben – insofern würde ich den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für groß halten – ist die Größe der Sitzzahl im Bundestag. Der Gesetzentwurf ist verfassungskonform, aber aus verfassungspolitischer Perspektive ist eine Reduktion der Wahlkreise wünschenswert.

Selbst wenn dies für die bevorstehende Wahl nicht mehr leistbar ist, sollte eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise für kommende Legislaturperioden vorgenommen werden, um zu verhindern, dass der Zuwachs an Abgeordneten zu groß ausfällt. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir danken Ihnen. Nächster Sachverständiger ist Prof. Dr. Schorkopf von der Universität Göttingen.

SV **Professor Dr. Frank Schorkopf** (Georg-August-Universität Göttingen): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Mitglieder des Bundestages, ich möchte zu drei Aspekten der Gesetzentwürfe Stellung nehmen. Die interfraktionellen Gesetzentwürfe sind verfassungsgemäß. Sie knüpfen an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 2008 und 2012 an und übersetzen deren verfassungsrechtliche Vorgaben in das Bundeswahlgesetz und füllen damit den Handlungsfreiraum aus, den – daran darf man auch noch einmal erinnern – der Verfassungsgeber unmittelbar dem Deutschen Bundestag zugewiesen hat. In Art. 38 Abs. 3 heißt es sinngemäß: „Das Nähere regelt der Bundesgesetzgeber durch Gesetz.“ Im Rahmen der „Wahlrechtsreform“ wird das negative Stimmgewicht, auch bei dem nun gebotenen extensiven Verständnis, beseitigt werden. Die Landessitzkontingente werden nach Bevölkerungszahl bestimmt, die Auswirkung von Überhangmandaten auf die Sitzverteilung wird ausgeglichen werden. Alles das wird erreicht nicht in uniformer, aber in großer Einigkeit. Der Gesetzentwurf „Auslandsdeutsche“ erweitert das Wahlrecht von Deutschen im Ausland, fordert aber, mit Blick auf den in der Wahl verkörperten Integrationsvorgang des Volkes, zugleich typisiert ein Mindestmaß an Verbundenheit mit dem politischen Primärraum. Die Unwägbarkeiten, die einige diagnostizieren, werden die Gesetzesbegründung und darüber hinaus die Wahlpraxis konkretisierend ausräumen. Mein zweiter Aspekt: Die verfassungswidrigen Normen des Bundeswahlgesetzes werden, innerhalb des vom Gericht gesteckten Rahmens, – den müssen wir doch sehr intensiv anschauen – durch Einzeländerungen mit dem Grundgesetz in Einklang gebracht. Deshalb ist das für mich weiterhin in dem Rahmen, den das Gericht gesteckt hat, die „minimalinvasive Lösung“ – wie das im letzten Verfahren hieß. Beibehalten wird also die mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl. Dieser Ansatz beruht auf dem Befund, dass sich das Wahlsystem in der Staats-

praxis seit sechs Jahrzehnten bewährt hat, dass es die Bildung stabiler parlamentarischer Mehrheiten ermöglicht, dass es dabei zugleich eine angemessene politische Responsivität gezeigt hat, die es neuen Parteien ermöglicht, Parlamentsmandate zu erringen und sich dauerhaft als politische Kräfte im Bund zu etablieren. Das Wahlrecht hat sich auch in dem Sinn bewährt, dass es eine im System der Verhältniswahl nicht gegebene Bindung des Abgeordneten an seinen Wahlkreis und seine Wähler erzeugt und damit ein Widerlager zu der politischen Bindung des Abgeordneten an seine Partei schafft. Die Versuche, – heute hier auch vertreten – das im Sinne der interfraktionellen Gesetzentwürfe geänderte Wahlrecht als ein Übergangswahlrecht darzustellen, mit dem nur die nächste Bundestagswahl bewältigt werden könne, sind zurückzuweisen. Das bisherige Bundeswahlgesetz geht gerade nicht „ins Archiv“, sondern Wahlrecht muss im Kontext verstanden werden. Wer ein rein auf mathematischen Kriterien beruhendes Wahlrecht vorschlägt, hat auch ein Vorverständnis. Das tritt aber nicht zu Tage und deshalb lässt sich formulieren: Das Grundgesetz will kein Wahlrecht vom Reißbrett. Dritter und abschließender Gedanke: Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, mit dem eine neue Formulierung des § 6 BWG-neu vorgeschlagen wird, ist ein guter Ansatz, das Wahlrecht des Bundes verständlicher zu fassen. Das Problem, das ich dabei sehe, ließe sich ausräumen. Man muss den Gesetzestext in Formeln übersetzen, es muss vom Bundesinnenministerium und vom Bundeswahlleiter alsbald angewendet werden. Die Bundestagswahl ist terminiert. Insoweit müssen wir schauen, ob sich die Formulierungen, die weitestgehend neu sind, übersetzen lassen. Der Gesetzentwurf will Ergebnisgleichheit mit dem interfraktionellen Entwurf herstellen. Was noch eine andere Frage ist, ist was durch diesen neu formulierten § 6 an Wiedererkennungseffekt verloren geht. Das ist nun kein verfassungsrechtliches Diktum, aber wenn auch der Bürger und auch diejenigen, die das Recht anwenden, in den § 6 hineinschauen und die 5%-Sperrklausel sofort erkennen, ist das auch ein Aspekt der Rechtssicherheit. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist zu prüfen, inwieweit die neue Formulierung so rechtzeitig und verlässlich in die Wahlrechtspraxis umgesetzt werden kann, dass die Umrechnung von Stimmen in Sitze zu denselben Ergebnissen wie der interfraktionelle Gesetzentwurf führen wird.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Schorkopf! Nun von der TU Chemnitz Herr Prof. Strohmeier. Auch Sie sind Stammgast hier im Hause. Sie haben das vorläufige Schlusswort.

SV **Professor Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, verehrte Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kollegin, liebe Kollegen, während meines Studiums hat man mir immer gesagt, dass es nicht angemessen sei, Kritik am Bundesverfassungsgericht zu üben. Ich will das deshalb auch an dieser Stelle nicht tun, wohl aber darauf hinweisen, dass das Bundesverfassungsgericht alles dafür getan hat, mir das heute so schwer wie möglich zu machen. Während meines Studiums hat man mir allerdings nicht gesagt, dass es nicht angemessen sei, die Fraktionen im Deutschen Bundestag zu loben. Ich will das deshalb an dieser Stelle ausdrücklich tun.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Das sollten wir jetzt aber im Protokoll festhalten, fett unterstreichen und vielleicht noch mit Blumen versehen. Das ist ein historisches Dokument.

SV **Professor Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Mit dem Verweis auch auf Herrn Meyer, bitte schön.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Ach so. Dann ohne Blumen.

SV **Professor Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Ich finde es wirklich sehr wichtig, dass der Gesetzentwurf zur Reform des Wahlrechts für Auslandsdeutsche von allen Fraktionen im Deutschen Bundestag getragen wird und ich finde es auch sehr wichtig, in gewisser Hinsicht sogar noch wichtiger, dass ein Gesetzentwurf zur Reform des Sitzzuteilungsverfahrens von nahezu allen Fraktionen im Deutschen Bundestag getragen wird, gewiss nicht von der Fraktion DIE LINKE., die angesichts des breiten Kompromisses, der erzielt wurde, offensichtlich nicht kompromissbereit war. Der interfraktionelle Vorschlag ist ein guter Kompromiss, aber keine perfekte Lösung. Er ist deshalb keine perfekte Lösung, weil es keine perfekte Lösung geben kann. Schließlich existiert eine Viel-

zahl von verfassungsrechtlich notwendigen und verfassungspolitisch gewollten Zielen, zwischen denen zum Teil erhebliche Zielkonflikte bestehen. Das interfraktionell vorgeschlagene Sitzzuteilungsverfahren hält an der Grundarchitektur der personalisierten Verhältniswahl fest, vermeidet den Effekt des negativen Stimmgewichts, soweit er vom Bundesverfassungsgericht beanstandet wurde, und gleicht Überhangmandate vollständig aus, obwohl das weder verfassungsrechtlich notwendig noch verfassungspolitisch uneingeschränkt sinnvoll ist. Es garantiert in der Folge den bundesweiten Parteienproporz, verwertet die Reststimmen der Landeslisten und vermeidet gravierende Verzerrungen des föderalen Proporz. Natürlich können auf föderaler Ebene, auch ohne Überhangmandate, die in der ersten und in der zweiten Stufe berechneten Sitze abweichen. Diese Abweichungen sind aber marginal und das Ergebnis eines unterschiedlichen Verteilungsmechanismus, aber nicht das Ergebnis einer Verrechnung, einer Kompensation oder der Vergabe negativer Ausgleichsmandate. Ich weiß gar nicht, wie man auf so einen Begriff kommen kann. Sicherlich kann der Effekt auftreten, dass andere Parteien mehr Mandate bekommen, wenn eine Partei mehr Erststimmen und in der Folge mehr Überhangmandate erhält. Dabei handelt es sich allerdings um einen Mechanismus, der zwangsläufig mit dem Ausgleich verbunden ist. Mit anderen Worten: Es handelt sich geradezu um das Ziel des Ausgleichs und damit nicht um einen willkürlichen oder widersinnigen Effekt. Sollte das Bundesverfassungsgericht diesen Effekt beanstanden, würde es sich letztlich selbst widersprechen. Gewiss kann das zu einer nicht unerheblichen Vergrößerung des Deutschen Bundestages führen. Das ist sicherlich der Hauptnachteil des Verfahrens, der allerdings in zweierlei Hinsicht relativiert werden muss. Zum einen hätte sich der Bundestag bei der Anwendung des Verfahrens im Durchschnitt der letzten 5 Bundestagswahlen um 5,9 Prozent der regulären Gesamtsitzzahl vergrößert, davon entfallen 2 Prozent auf die Überhangmandate und 3,9 Prozent auf die Ausgleichsmandate. Das ist nicht wünschenswert, erscheint aber hinnehmbar. Zum anderen hat die Bundesrepublik im EU-Vergleich an der Bevölkerungszahl gemessen gegenwärtig sogar das kleinste Parlament. Selbst bei einer Bundestagsgröße von 671 Mandaten hätte Deutschland immer noch das zweitkleinste Parlament in der Europäischen Union hinter Spanien. In dem Fall, denke ich, können wir den Spaniern den Spitzenplatz gönnen. Zweifelsohne ist das Verfahren nur schwer verständlich. Ein äußerst komplexes Verfahren kann aller-

dings nicht leicht verständlich sein und auch nur begrenzt verständlich geregelt werden. Damit bin ich beim Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Ich verstehe offen gestanden nicht so ganz, warum man einen Änderungsantrag zum eigenen Gesetzentwurf einbringt, aber ich kann nachvollziehen, dass die Fraktion den Wunsch nach mehr Klarheit hat. Die gemachten Vorschläge führen jedoch nicht wirklich zu mehr Klarheit, zum Teil sogar zu mehr Unklarheit. Jedenfalls rechtfertigen sie keinen Komplettumbau des § 6 des Bundeswahlgesetzes. Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. hat mich auch etwas überrascht. Ich habe mit Pukelsheim 3 oder Pukelsheim 3+X gerechnet – ich weiß ja nicht, wie viele Wahlsysteme Sie mittlerweile produziert haben, Herr Kollege. Die Fraktion hat aber im Endeffekt den Gesetzentwurf wieder vorgelegt, den sie schon vor anderthalb Jahren vorgelegt hat. Dieses Modell führt zu einer vollständigen Kompensation bzw. einem vollständigen Ausgleich von Überhangmandaten, wodurch übrigens derselbe Ausgleichseffekt eintreten kann wie beim interfraktionellen Vorschlag. Das Modell vermeidet aber den beanstandeten Effekt des negativen Stimmgewichts. Frau Wawzyniak, Sie können mich damit ruhig wieder im Deutschen Bundestag zitieren. Schön wäre aber, wenn Sie auch das zitieren würden, was jetzt kommt, nämlich, dass Ihr Modell zu gravierenden Verzerrungen des föderalen Proporz führt. Es kann ebenfalls eine nicht unerhebliche Vergrößerung des Bundestages bewirken und schafft – es wurde bereits angesprochen – nebenher die 5%-Klausel ab, was ich für völlig indiskutabel halte. Im Ergebnis kann der interfraktionelle Gesetzentwurf empfohlen werden. Zu empfehlen ist auch der Gesetzentwurf zur Reform des Wahlrechts für Auslandsdeutsche, bei dem man beinahe den Eindruck haben könnte, dass das Bundesverfassungsgericht selbst zum Gesetzgeber geworden ist. Dabei geht es zum einen darum, die bisherige Voraussetzung eines früheren 3-monatigen Daueraufenthaltes im Bundesgebiet um eine Altersgrenze sowie eine Fortzugsfrist einzuschränken. Die Altersgrenze bei der Vollendung des 14. Lebensjahres anzusetzen, erscheint sinnvoll, da sie nicht willkürlich gezogen ist, sondern an andere Regelungen, z. B. an den Beginn der Strafmündigkeit, anknüpft. Die Fortzugsfrist bei 25 Jahren anzusetzen erscheint ebenfalls sinnvoll, da damit eine frühere Regelung wieder aufgegriffen wird und eine kürzere Fortzugsfrist angesichts der globalen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten nicht vertretbar wäre. Zum anderen geht es darum, den modifizierten Regelfall um eine Sonderregelung zu ergänzen,

um einem Teil der Auslandsdeutschen, die von dem Regelfall nicht erfasst werden, die Wahlteilnahme zu ermöglichen. Dieser Sonderfall ist aufgrund des Fehlens leicht überprüfbarer Voraussetzungen natürlich nicht so einfach festzustellen wie der Regelfall. Eine weitere tatbestandliche Präzisierung im Gesetzestext erscheint jedoch weder notwendig noch sinnvoll, da es unmöglich ist, alle Fälle abschließend zu regeln und dadurch nur der Anwendungsbereich in der Praxis eingeeengt würde. Damit bin ich am Ende meiner akademischen fünf Minuten.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Strohmeier. Wir schließen hiermit die Runde der einführenden Statements der Sachverständigen ab und kommen nun zur Berichterstatterrunde. Ich darf darum bitten, die Fragen nicht nur zu formulieren, sondern auch an die Sachverständige und die Sachverständigen zu adressieren, damit man weiß, wer welche Frage beantworten soll. Herr Kollege Dr. Krings, bitte.

Abg. **Dr. Günter Krings** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Je nachdem, wie lange jetzt Fragen gesammelt werden und wie lange es dauert, muss ich ggf. von der wunderbaren Möglichkeit des Wortprotokolls Gebrauch machen, weil gleich die Fraktionsgremien tagen. Ich will gerne die Fragen stellen und hoffe die Antwort auch noch persönlich zu bekommen. Ich würde gerne zwei Fragen stellen und zwar jeweils eine an einen Sachverständigen. Zunächst einmal an Herrn Prof. Dr. Lang, in der Kürze der Zeit, die notwendig ist: Mich würde der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN interessieren, dass wir etwas ausführlicher zu dem konkurrierenden Entwurf sprechen, der schon von mehreren angesprochen worden ist. In der Tat – er liest sich bei erstem Zugriff einfacher, aber ich habe persönlich Sorgen und Bedenken, ob diese bessere Lesbarkeit auf Kosten von Eindeutigkeit und Konsistenz geht. Wenn wir dazu noch etwas hören könnten, inwieweit Sie die Bedenken teilen, oder ob ich an dieser Stelle total falsch liege. Und dann noch an Herrn Prof. Dr. Strohmeier – Sie haben es auch kurz angesprochen – als Politikwissenschaftler die Frage, welche Auswirkung das dann in Zahlen haben könnte? Ich bin selber erstaunt, dass es so viele Leute gibt, die schon neun Monate vor der Bundestagswahl wissen, wie die ausgeht, wie viele Überhangmandate anfallen und wie viele Ausgleichsmandate anfallen. Ich denke, das sind Spekulationen. Wenn sie denn gemacht werden, sind das meistens

exorbitante Zahlengrößen. Es wäre vielleicht sinnvoller, noch einmal eine etwas seriösere Spekulation zu hören. Ich weiß nicht, ob Sie das machen können, aufgrund von halbwegs aktuellen Prognosezahlen oder realistischen Szenarien, wo Sie sagen können: das kommt dabei heraus. Was wären realistische Korridore, die wir bei einer möglichen Vergrößerung des Bundestages zu befürchten hätten? Ich habe als mathematischer Laie jedenfalls den Eindruck, dass z. B. bei einem deutlich besseren Abschneiden meiner Fraktion, was die Zweitstimmen anbelangt, wie es uns zurzeit vorausgesagt wird – das kann sich natürlich alles wieder ändern, gar keine Frage – auch die Zahl der Überhangmandate eher zurückgehen müsste. Vielleicht können Sie zu dieser Gesetzmäßigkeit auch etwas sagen, dass es gerade bei einer Fraktion, die bei den Zweitstimmen sehr gut abschneidet, dann auch weniger Überhangmandate geben müsste, sofern die aktuellen Prognosen eine Rolle spielen würden. Ich hätte es jetzt gar nicht so zugespitzt, aber ich will es gerne noch einmal persiflieren. Herr Wolfgang Wieland hat es gerade auf den Nenner zusammengefasst: Wählt CDU, wenn Ihr einen kleineren Bundestag haben wollt. Es wäre schön, wenn wir das zumindest in Berlin auch plakatieren könnten. Mit Ihrem Namen, Herr Wolfgang Wieland.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielleicht ersetzt er das noch mit „besseren Bundestag“.

Abg. **Dr. Günter Krings** (CDU/CSU): Das wäre doch mal ein schöner parteiübergreifender Ansatz. Vielen Dank.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wenn ich das richtig verstanden habe, richtet sich die erste Frage an Herrn Prof. Dr. Lang und die zweite Frage an Herrn Prof. Dr. Strohmeier.

SV **Professor Dr. Heinrich Lang** (Universität Greifswald): Warum empfinde ich den Alternativvorschlag als weniger verständlich als den vorgelegten Gesetzentwurf? Eigentlich hat es mich gewundert, Herr Pukelsheim, dass Sie gesagt haben, der Laie würde ausgerechnet diesen Text besser verstehen. Ich verstehe aber, dass der Mathematiker ihn besser versteht, weil er vielleicht von daher intendiert ist. Warum habe ich Probleme? Es sind fünf Punkte, die Schwie-

rigkeiten bereiten. Es handelt sich zum Teil um sprachliche Korrekturen, die man relativ einfach aufgreifen kann. Es gibt aber einen Punkt, der mir besonders wichtig ist, der möglicherweise auch einen inhaltlichen Dissens markiert. Zunächst zu den Klarstellungen: Wenn man sich zunächst den Abs. 1 anguckt, ist im zweiten Satz ein Bezugsfehler, denn wenn man diesen Text wörtlich umsetzt, dann würde die 5%-Klausel schon bei der Zusammenzählung der Stimmen angewendet. Das ist natürlich nicht gemeint. Das war wohl auch den Verfassern des Textes klar, dass das nicht gemeint war, nur ergibt sich das nicht aus der Formulierung des Entwurfs, man muss es hinzudenken. Der Text verfehlt aber sein Anliegen, normenklarer zu sein, wenn er selber ein Problem schafft. Der zweite Aspekt, auf den ich eingehen möchte, ist: Sollte man das Wort Garantiezahl verwenden? Dieser Terminus ist aus mehrerer Sicht problematisch. Erstens gibt es im ersten Zuordnungsverfahren – man könnte es auch Zuteilungsverfahren nennen – keine garantierten Sitze, in dem Sinne. Herr Meyer, Sie haben das schon als Problem aufgeworfen, auch schriftlich. Würde, wenn der zweite Verteilungsschritt den ersten korrigiert, ein Mandat entzogen?, aber selbstverständlich kann man auf diese Idee nur kommen, wenn man die erste Zuordnung mit dem Ausdruck Garantiezahl überhöht und nicht, wenn man sieht, dass erste und zweite Verteilung einfach zwei nebeneinander stehende, unterschiedliche Berechnungsmethoden sind. Das war der zweite Punkt. Der dritte Punkt – das hatte ich in meinem Statement schon gesagt: Sie haben vergessen – das ist kein Drama, man kann mitdenken, nur wird es nicht normenklarer –, in den Fällen, in denen sich die Sitzzahl erhöht, dass normativ anzuordnen. Sie setzen es gedanklich zwar voraus, es steht aber nicht im Text, dass sich in bestimmten Fällen die Sitzzahl des § 1 Abs. 1 erhöhen muss. Das ist an zwei Stellen passiert. Ich hatte schon mehrfach gesagt, dass Sie im Text nach unten verweisen müssen. Da habe ich jetzt wieder den Laien vor Augen, der einen Gesetzestext liest. Und er liest: „Vorbehaltlich des Absatzes so und so läuft es so...“. Dann muss er erst einmal im nachfolgenden Absatz lesen, um zu verstehen, was dort geregelt ist. Dann muss er zurückspringen in die Verweisungsnorm und dort probieren, das Gemeinte zu verstehen. Das schien mir jedenfalls nicht einfacher. Vielleicht der für mich entscheidendste Punkt ist, Frau Sacksofsky, Sie haben das kurz angesprochen, ob ich das übersehen hätte, dass es im Alternativentwurf an zwei Stellen angesprochen ist, was mit dem Schicksal der Direktmandate ist. Ich hatte das nicht übersehen. Ich

meine nur, dass bei einer so zentralen Vorschrift wie dem § 6, der auch unser Wahlsystem zentral ausdrücken hilft, es eigentlich geboten wäre, den Erhalt der Direktmandate explizit anzuordnen. So wie es immer der Tradition des § 6 entsprochen hat, in dem wir immer klargestellt haben, dass die Direktmandate erhalten bleiben. Das fehlt im Alternativentwurf. Der Fortbestand der Direktmandate wird zwar inzident erwähnt, aber nicht ausdrücklich klargestellt. Wenn Sie mich jetzt fragen, warum ich darauf Wert lege, frage ich Sie, warum Sie es angesichts und entgegen der erwähnten Tradition streichen wollen? Ein letzter Satz zu Ihnen, Frau Sacksofsky – Herr Bosbach hat mich dazu ausdrücklich ermutigt, auch einfach mal darauf zu antworten, was gar nicht gefragt worden ist: Es stelle keinen Wert an sich dar, am überkommenen Text zu festzuhalten? Das sehe ich gerade anders. Wenn man einen Gesetzestext ganz neu formuliert, sendet man auch das Signal in die Bevölkerung, dass damit etwas inhaltlich Neues gemacht werden soll, was aber gerade nicht bezweckt war. Als Jurist, und auch in der Ausbildung tätiger Jurist, ist das für mich auch ganz praktisch, dass sich die Normen nicht immer wieder neu ändern und mit ihnen alle Kommentierungen, die bisher dazu entstanden sind. Wir alle wissen, dass es zum Bundeswahlgesetz ohnehin kaum Kommentare gibt und man schon froh ist, dass es einen gibt – da fände ich es nicht sehr hilfreich, wenn bei jeder Novelle praktisch mit einem neuen Gesetzestext operiert werden müsste. Deshalb würde ich gerade umgekehrt die Position beziehen, dass es gut ist, wenn der Text weitgehend so bleibt, was eben auch mit dem viel bemühten Schlagwort „minimalinvasiv“ ausgedrückt werden soll.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Strohmeier, bitte.

SV **Professor Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Es ist sicherlich relativ schwer, einen Korridor festzulegen, an dem man sich dann nach der Bundestagswahl 2013 messen lassen muss. Aber ich kann Ihnen sagen, es ist relativ wahrscheinlich, dass die reguläre Gesamtsitzzahl des Deutschen Bundestages von 598 Mandaten nicht unerheblich überschritten wird. Es ist aber auch relativ unwahrscheinlich, dass der Deutsche Bundestag aus allen Nähten platzen wird. Ich habe gestern und vorgestern in den Zeitungen und im Internet die Zahl 750 oder 800 gelesen. Das halte ich für völlig unrealistisch. Im Übrigen halte ich

überhaupt nichts von theoretischen worst-case-Szenarien, die in den letzten Tagen und Wochen verbreitet wurden. Man muss sich hier schon an der politischen Wirklichkeit orientieren. Das hat im Übrigen auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil 2008 gesagt, dass man sich bei der Wahlrechtsgestaltung an der politischen Wirklichkeit orientieren muss. Zur politischen Wirklichkeit gehört zunächst einmal die Bundestagswahl 2009 und dann eben auch aktuelle Umfragen. Bei der Bundestagswahl 2009 sind 24 Überhangmandate entstanden. Das war sehr viel, davon drei externe Überhangmandate, eben die Überhangmandate der CSU. Diese 24 Überhangmandate wären bei einer Bundestagsgröße von 671 vollständig ausgeglichen worden. Selbst die externen Überhangmandate, die Überhangmandate der CSU, wären spielend bei einer Bundestagsgröße von 671 Mandaten ausgeglichen worden. Wenn man sich die Umfragen anschaut, dann könnte bei der nächsten Bundestagswahl durchaus der Fall eintreten, dass wir weniger Überhangmandate bekommen, infolgedessen weniger Ausgleichsmandate und das hängt natürlich – Sie haben es angesprochen – mit dem Zweitstimmenanteil der Parteien zusammen, die die Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009 produziert haben.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank. Weitere Fragen kommen jetzt von der Berichterstatterin der SPD-Bundestagsfraktion, der Kollegin Gabriele Fograscher.

BE **Gabriele Fograscher** (SPD): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Sachverständige, ich habe noch einmal an Herrn Meyer die Frage bzw. ich möchte ihm noch einmal die Gelegenheit geben, zur Formulierung des § 6 Ausführungen zu machen, was die Wahlkreiszahlen und die Bevölkerungszahl anbetrifft. Dieses haben Sie kritisiert. Ich will noch einmal fragen, ob es nicht ein Wert an sich ist, dass wir jetzt einen parteiübergreifenden Kompromiss gefunden haben, der verfassungsgemäß ist, wie die Sachverständigen das festgestellt haben, der den Länderproporz einhält, der die Erfolgswertgleichheit der Stimmen garantiert. Ob da nicht die Gefahr einer Vergrößerung des Bundestages, die da jetzt beschrieben wird, hinten anstehen kann? Ein perfektes Wahlrecht kann es nicht geben und gibt es auch nicht, weil es eben auch kompliziert ist. Solange wir an dem personalisierten Verhältniswahlrecht festhalten wollen noch einmal die Frage, ob das nicht ein Wert an sich ist im Wahlrecht, dass wir hier einen Kompromiss

gefunden haben? Herr Pukelsheim, Sie haben sich noch einmal mit dem Thema Stimmensplitting in Ihrer Stellungnahme befasst. Vielleicht können Sie das noch einmal ausführen, weil das ja auch Auswirkungen auf die Größe des Bundestages haben kann. Soweit von mir. Zum Thema Auslandsdeutsche hat Frau Sacksofsky noch Ausführungen zu machen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Meyer, bitte.

SV **Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt-Universität Berlin): Ein perfektes Wahlrecht gibt es nicht. Das ist ein ziemlich dummer Satz, denn man müsste ja sagen, es sollte eins geben können. Deswegen sagen wir ausdrücklich, dass es ein solches nicht gibt. Was soll denn ein perfektes Wahlrecht sein? Es gibt nur ein verfassungsmäßiges oder ein nicht verfassungsmäßiges, ein intelligentes oder ein weniger intelligentes Wahlrecht. Perfekt würde bedeuten, dass man alle Elemente eines Wahlrechts genau fixieren könnte, die es zu einem perfekten Wahlrecht machen. Dazu wäre ich nicht in der Lage, und wahrscheinlich auch kein anderer hier im Saal. Worum es hier geht und was immer vermischt wird: Verfassungspolitik und Verfassungsrecht sind zwei verschiedene Paar Schuhe. Die Verfassungspolitik hat sich im Rahmen des Verfassungsrechts zu halten. Wenn sie das nicht tut, läuft sie Gefahr, vor dem Bundesverfassungsgericht zu landen und auf die Nase zu fallen. So einfach ist das. Eine verfassungsrechtliche Position hat z. B. der föderale Proporz nicht. Das Verfassungsgericht hat auch gesagt, dass die Berücksichtigung des föderalen Proporz die Wahlgleichheit nicht verletzen darf. Es erlaubt die Berücksichtigung, aber sie darf die Gleichheit nicht verletzen. Nun zu dem Thema, das hier angesprochen ist. Das Gericht hat gesagt, man kann bei der Zuteilung von Sitzen an die Länder auf die Bevölkerungszahl abstellen. Es hat aber nicht gesagt, dass man sie auf eine davon abgeleitete Größe abstellen kann, die ihrerseits die Bevölkerungszahl nicht genau widerspiegelt und, da sie noch verdoppelt wird, eine doppelte Ungleichheit birgt. Das hat das Gericht nicht erlaubt, Sie aber schlagen das hier vor. Warum – das weiß ich nicht. Sie haben die Bevölkerungszahlen. Nach § 3 des Bundeswahlgesetzes sind sie evident. Anderthalb Jahre nach der Bundestagswahl muss der unabhängige Ausschuss sie einreichen. Sie sind vorhanden. Warum nehmen Sie dann die doppelte Anzahl der Wahlkreise? Ich habe Ihnen auch nachgewiesen,

dass die doppelte Anzahl rechtmäßig gar nicht erreicht werden kann – in dem Augenblick nämlich, in dem ein Fall des § 6 Abs. 1 S. 3 eintritt, bei dem Sie nämlich einen unabhängigen Wahlkreisbewerber abziehen müssen. Dann haben Sie 597 Sitze. Da können Sie nicht mehr zwei pro Wahlkreis nehmen, es fehlt offensichtlich einer. Sie haben hier eine Rechnung vorgeschrieben, die in diesem Fall gar nicht durchführbar ist. Schauen Sie sich das mal an. Das ist so. Das ist ein Fehler, der am System liegt und auch an der Art und Weise, wie der § 6 aufgebaut ist. Ich glaube, im Gegensatz zu Herrn Lang: wenn das Bundesverfassungsgericht den § 6 alter Fassung für den normalen Bürger für praktisch unverständlich hält, und er selbst für Leute wie uns relativ schwer zu verstehen ist, dann ist es doch sehr sinnvoll, wenn man ihn nicht unwesentlich ändert. Dass man sich einmal eine neue Struktur überlegt, die vernünftig und angemessen ist zu dem, was man sagen will. Ich bin gerne bereit, Ihnen für das, was Sie wollen, einen sprachlich viel vernünftigeren Vorschlag zu machen. Darüber kann man ja debattieren. Sie könnten sich gelegentlich auch Expertise von außen holen, statt immer im Clinch miteinander zu kämpfen und jeder denkt, dass er was Kleines durchgesetzt hätte. Das ist doch nicht der Sinn der Sache. Wir wollen doch nicht irgendjemanden bevorzugen oder benachteiligen. Wir sind gerne bereit, – alle von uns hier, die sich mit dem Wahlrecht befasst haben – Ihnen zu helfen. Aber so wie es jetzt formuliert ist, wenn Sie das vorlesen, selbst in der Abiturklasse, werden Sie sehen, dass die Leute fragen, was das sein soll. Muss denn das Wahlgesetz so sein? Es muss nicht so sein. Es ist so gewachsen und der § 6 ist gewuchert und immer wieder verändert worden. Mittlerweile ist es Zeit, dass man die Struktur wirklich überdenken müsste, so wie sie ist, und nicht etwas machen sollte, was uns wieder vor das Bundesverfassungsgericht führt. Denn die Gefahr besteht doch: Mittlerweile haben die Leute gemerkt, dass sie mit einer Verfassungsbeschwerde gegen das Wahlgesetz vorgehen können. Und das werden sie auch tun, wenn solche Fehler einreißen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Pukelsheim, bitte.

SV **Professor Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Frau Abgeordnete, Sie hatten nach dem Stimmensplitting gefragt, welche Rolle das im neuen System einnehmen würde. Ich gehe davon aus, dass das Stimmensplitting

ausgesprochen nicht ermutigt wird und von daher Effekte, die wir in der Vergangenheit gehabt haben, nicht im selben Maße auftreten werden. Auch das neue System – das ist verschiedentlich gesagt worden – ist eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl. Jetzt liegt die Betonung etwas mehr auf der Verbindung, auf diesem dritten Element. Wir haben die Personenwahl und wir wissen auch, was das ist. Wir haben die Verhältniswahl. Die Verbindung wird jetzt aktiv ausgestaltet, indem eben die Bundestagsgröße bestimmt wird auf eine gewisse Art. Die Herausforderung ist die, sich zu überlegen, ob die Wählerinnen und Wähler mit ihrer Erst- und Zweitstimme so agieren können, dass sie auf die ausgestaltete Verbindung Einfluss nehmen können. In der Vergangenheit war es so, dass durch das Stimmensplitting Wähler gezielt Sitze erzeugen konnten, die wir dann Überhangmandate genannt haben, so dass für informierte Wähler ein Anreiz vorhanden war, von diesem Stimmensplitting im Sinne ihrer politischen Zielsetzung Gebrauch zu machen. Das hat Schwierigkeiten im System erzeugt. Dieser Anreiz fällt in Zukunft weg, weil der Bundestag auf der Größe, in der er amtiert, verhältnismäßig zusammengesetzt ist. Von daher erwarte ich, dass viele Wähler, die in der Vergangenheit davon Gebrauch gemacht haben, es in der Zukunft nicht tun werden.

Diese Erwartung gründet sich auf die sehr massive Reaktion, die sich bei der Nachwahl 2005 im Wahlkreis Dresden gezeigt hat. Da waren nur 14 Tage Zeit. In diesen 14 Tagen hat es immerhin 10.000 Wähler erreicht, Anhänger der CDU, die kapiert haben: Um dieses negative Stimmgewicht, diese Mandatsgestaltung, die sich da abzeichnete, in ihrem Sinn zu beeinflussen, müssen sie mit ihrer Stimme ein gewisses Verhalten zeigen. Es ist also so, dass auch Feinheiten im Wahlrecht durchaus viele Wähler erreichen, auch schnell erreichen. Von daher ist meine Erwartung, dass in Zukunft die Wählerinnen und Wähler sehen werden: Mit dieser Gestaltung kann ich keinen Erfolg in meinem Sinne erzeugen. Also ist es keine Ermutigung, von dem Stimmensplitting Gebrauch zu machen und somit die beiden Komponenten noch weiter auseinander laufen zu lassen.

Denn das ist eben die Herausforderung, die sich meiner Ansicht nach dem Bundestag stellt: Man muss im Auge behalten, ob die beiden Komponenten, die hier verbunden werden, zusätzlich noch divergieren. Für die Varianten und Ent-

scheidungsverfahren, die ich versucht habe vorzuschlagen, war der Hintergrund immer die Reformkommission des Deutschen Bundestages in den 90er-Jahren, die vom Bundestag das Ziel bekommen hatte, einen Entwurf für einen Bundestag unter 600 Abgeordneten zu machen. Nun war das in den 90er-Jahren – das ist das letzte Jahrtausend und schon lange her – aber wenn ich diesen Aufwand von damals ernst nehme und annehme, dass er jetzt noch gilt, dann war es auch das Ziel, ein System zu schaffen, was diesem Grundsatz gerecht wird. Dem könnte mit dem neuen interfraktionellen Entwurf Genüge getan werden, wenn man die Zahl der Wahlkreise etwas absenkt, die Ausgangszahl etwas absenkt. Das wäre eine langfristige Sache, aber dann können meiner Ansicht nach auch mit dem neuen Gesetz Hausgrößen erreicht werden, die in der Größenordnung von 600 liegen und nicht irgendwo in weiter Ferne. Stimmensplitting ist ein Aspekt, und der ist meiner Ansicht nach in diesem interfraktionellen Entwurf gut aufgehoben.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Kollege Dr. Ruppert, bitte.

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Ich mache eine kleine Vorbemerkung. Man hat ja doch den Eindruck, dass die Formulierung des Art. 38 – in Teilen zumindest – nicht mehr lautet: „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“, sondern „Das Nähere regelt das Bundesverfassungsgericht“, weil der Spielraum der politischen Handlungsmöglichkeiten sich dadurch massiv eingeschränkt hat. Sie haben noch die Flucht in die föderale Verzerrung als Ausweg, die uns aber aus vielerlei Gründen nicht opportun erscheint, wenn 360.000 Brandenburger im Bundestag mit ihrer Stimme nicht mehr vertreten sind, während 60.000 Baden-Württemberger ein Mandat erringen, wenn sie die gleiche Partei wählen. Die Flucht in die föderale Verzerrung hat uns das Gericht offen gelassen, hat allerdings in den bestehenden Schranken des Zweistimmwahlrechts ansonsten sehr restriktive Vorgaben gemacht. Insofern bin ich nach wie vor der Meinung, dass die erste Lösung, die einen kleineren Bundestag und keine Vergrößerung vorgesehen hätte, durchaus mit der einen oder anderen Verbesserung die sinnvollere war.

Ich habe zwei Fragen, die sich an Prof. Schorkopf und Prof. Grzeszick richten. Das asymmetrische Verhältnis zwischen Erststimmen- und Zweitstimmenkandidaten, was uns von Teilen empfohlen wird, z. B. zu sagen, wir vergeben in Zukunft nur noch

40 % der Stimmen über Wahlkreise, 60 % werden über die Zweitstimme vergeben, das ist eine rechts- oder verfassungspolitische Einschätzung, dazu würde mich Ihre Position interessieren.

Bei der zweiten Frage würde mich interessieren, was Herr Prof. Pukelsheim gesagt hat. Herr Prof. Pukelsheim, Sie haben sozusagen den Mathematikwähler vor Augen, nämlich den, der genau mathematisch optimiert, wie er wählt. Ich glaube aber, wir interpretieren in das Wahlverhalten sehr viel hinein, wenn wir sagen, Stimmen-splitting begeht nur der, der davon für sich selbst und sein politisches Gewicht einen größeren Nutzen hat. Das ist von daher merkwürdig, als in klassischen Nicht-Überhanggebieten, wo noch nie Überhangmandate aufgetaucht sind, das Stimmen-splitting genauso vorhanden war wie auch in der Vergangenheit. Deswegen wäre meine Vermutung, wir sollten nicht gewisse Logiken in die Handlungsweisen der Leute hineininterpretieren, wenn sie selbst es auch dann getan haben, wenn es unter ihren logischen Vorgaben sozusagen gar nicht opportun oder gewinnbringend war.

Ich finde – das ist meine letzte Bemerkung, zu der mich auch die Meinung von Prof. Grzeszick und Prof. Schorkopf interessiert – die Klarheit hat etwas Verführerisches. Mir ging es auch so, dass ich im ersten Moment gedacht habe, der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat einfach viele Klarheitsvorteile. Aber das Schlimmste, was uns passieren könnte – dazu gibt es nach der Stellungnahme von Prof. Lang einige gute Hinweise – ist dass wir in eine Ungewissheit seitens der Wahlbehörden verfallen würden, wie damit eigentlich umzugehen wäre. Es wäre denkbar, dass der Landeswahlleiter A diese Formulierung der Grünen anders auslegt als der Landeswahlleiter B. Die Hinweise, warum das so passieren könnte, hat uns Herr Prof. Lang schon gegeben. Mich würde dazu Ihre Stellungnahme interessieren. Vielen Dank!

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Schorkopf, bitte.

SV **Professor Dr. Frank Schorkopf** (Georg-August-Universität Göttingen): Danke! Zum Verhältnis von Direkt- und Landeslistenmandaten hatte ich in meiner Stellungnahme gesagt, das Wahlrecht habe sich bewährt. Ich denke, das ist im Sinne von Herrn Meyer nichts Verfassungsrechtliches im Sinne eines Gebotes. Es ist aber

sicherlich eine Kontextualisierung, dass das Wahlrecht nicht rein konstruktivistisch zu betrachten ist, sondern auch von den Fragen der Ergebnisse her und ob es stabile Mehrheiten produziert. Alle Vorschläge, die versuchen, jetzt vermeintlich zu große Bundestagsgrößen durch ein Absenken zu vermeiden – in der letzten Reform, die vor dem BVerfG gescheitert ist, war das auch teilweise angedacht als eine mögliche Option – müssen immer die Absenkung der Direktmandate im Blick haben, ein Verhältnis von 40:60 meint immer 40 % Direktmandate und 60% Listenmandate. Umgekehrt fände ich es besser. Die Absenkung der Direktmandate bedeutete, dass der Typus des Direktmandates entwertet und damit der Charakter der Verhältniswahl gestärkt würde. Das Wahlrecht, so wie ich es kennengelernt habe, lebt davon, dass es diesen Grundsatz der mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gibt, was beibehalten werden wird. Personenwahl meint hier, auch wenn es im Grundcharakter eine Verhältniswahl ist – und das Gericht hat das in seinem Urteil vom letzten Jahr noch einmal gestärkt –, dass dieser personale Charakter weiter besteht. Jetzt kommen Stichwörter wie „Politikverdrossenheit“, „Rückbindung des Bürgers“, „Responsivität“ in den Blick. Bei sich verändernden Bevölkerungsstrukturen besteht die Pflicht, dass zumindest die Hälfte der Abgeordneten – und die andere Hälfte muss das ja auch, wenn ich die politische Praxis sehe – sich stark rückbindet in Wahlkreisen. Ein Wahlrecht, das das aufheben würde, würde meines Erachtens das völlig falsche Signal setzen. Schließlich, wenn es gelänge, im Gesetzgebungsverfahren diesen § 6 BWahlG so klar zu fassen – die sechs Punkte, die Herr Lang genannt hat, wobei zwei oder drei davon vielleicht noch hier und heute beseitigt werden könnten – insbesondere das Problem mit § 1 BWahlG ist hinzubekommen, dann wäre er eine Option. Sobald daran Zweifel im Gesetzgebungsverfahren bestehen und die sind durchaus berechtigt – insofern müsste man auch mit den Wahlbehörden sprechen – sollte der interfraktionelle Vorschlag beibehalten werden. Das ganze Verfahren steht unter Zeitdruck, es muss möglichst schnell ein verlässlicher § 6 BWahlG her. Sobald letzte Zweifel verbleiben, würde ich mich immer für die interfraktionelle Formulierung entscheiden, die das auch trägt und die auch etwas für sich hat.

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

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Ich hätte noch eine kurze Nachfrage.

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

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): An Frau Prof. Sacksofsky und Herrn Prof. Schorkopf. Beim Auslandswahlrecht gab es bei uns in der Fraktion die Überlegung, warum sollen nicht alle im Ausland lebenden Deutschen wählen. Auf den ersten Blick fand ich das auch ganz interessant, aber dazu würde mich noch einmal die Expertise von Ihnen beiden freuen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Jetzt bitte Herr Prof. Dr. Grzeszick.

SV **Professor Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Zunächst zur Frage der asymmetrischen Aufteilungen, die eben nicht zu einem Verhältnis von 50:50 führt, sondern zu anderen Aufteilungen, wobei die meisten Überlegungen dahin gingen, den Anteil der Erstmandatsträger zu reduzieren. Da ist tatsächlich das Problem, das Herr Lang und Herr Schorkopf dargestellt haben, dass das Spannungsverhältnis, in dem der Abgeordnete im Bundestag steht, dadurch verschoben und der Anteil der Direktmandatsträger zurückgefahren wird. Mein Eindruck ist, dass diejenigen Mandatsträger, die ein Direktmandat haben und auch stabil wieder erringen könnten, tendenziell in einzelnen oder mehreren Fragen durchaus anders und auch zum Teil mit einem anderen Selbstbewusstsein agieren als das bei denjenigen der Fall ist, die „nur“ über die Partei agieren. Wir haben hier eines der wenigen Elemente im Repräsentativsystem, das die direkte Anbindung an die Wählergruppe gibt, was eine Personalisierung bewirkt und eine direkte Einbringung von lokalem Sachverstand sicherstellen kann. Das alles sind Dinge, bei denen relativ schnell Konsens bestehen würde, dass wir sie gerne haben möchten. Genau dieses Element zurückzufahren, kann mich deswegen rechtspolitisch wenig überzeugen. Verfassungsrechtlich wäre es in Grenzen durchaus zulässig, aber rechtspolitisch ist es gegen alle Trends, und ich würde mich dem Trend anschließen. Ich würde hier eine relative Stärkung der Direktmandate, auch der möglichen Überhangmandate, positiv bewerten und nicht alles dann über die Liste und die Zweitstimme laufen lassen. Das ist eine rechtspolitische Bewertung.

Dazu der zweite Punkt: Welche Folgen hat es, wenn man das Sitzzuteilungsverfahren in der Art eines Grabenwahlsystems aufbaut? Dann werden die Auswirkungen der Änderung noch brisanter, denn wir haben das erreicht, was keiner so recht wollte: Wir haben im Wege der Änderung des Wahlrechts andere Wahlergebnisse herbeigeführt, weil die Auswirkung auf die kleineren Parteien massiv wäre. Deren Sitzzahlen würden dann erheblich reduziert werden und dann hätte man durch Eingriff des Gesetzgebers andere Ergebnisse bei relativ konstantem Wahlverhalten herbeigeführt. Das ist verfassungsrechtlich in Grenzen für künftige Wahlen vielleicht möglich, politisch aber delegitimierend und von vielen vermutlich nicht gewünscht. Das sind die beiden rechtspolitischen Probleme, die ich sehen würde.

Zum anderen Aspekt der Verständlichkeit und der Klarheit: Da möchte ich zunächst anders herum ansetzen und fragen: Warum sollen Normen verständlich sein? Oder anders gewendet: Ist es so dramatisch, falls Normen für die meisten Bürger in weiten Teilen nicht so verständlich sind? Sehen Sie mir einen etwas einfachen Vergleich nach, aber wir alle sind mit einer Vielzahl von Vorgängen im Alltagsleben konfrontiert, die wir nicht verstehen aber akzeptieren, weil die Ergebnisse für uns erwartbar gut sind. Ein ganz einfaches Beispiel: Wenn Sie morgens den Nahverkehr oder Ihr Kraftfahrzeug benutzen und starten, dann funktioniert das. Wenn da ein Problem ist, würde ich vermuten, dass mindestens 95 % der im Raum Anwesenden nicht in der Lage wären, eine einfache Panne an ihrem Kraftfahrzeug zu beheben. Dennoch benutzen Sie es jeden Tag, weil Sie wissen, dass es regelmäßig und gut funktioniert. Die Ergebnisse, die bewerkstelligt werden, die sind gut und überzeugen. Das ist auch das, was den Bürger interessiert. Sind die Ergebnisse stabil, die erzeugt werden durch das Recht? Sind sie sicher? Sind sie gut? Das ist das Entscheidende. Vermittelt werden dem Bürger auch die Ergebnisse über die Medien. Sie sehen das gut in dem Beispiel der Nachwahlen, die immer wieder angebracht werden, wo ganz spezifische Anreize zum Stimmensplitting oder zum taktischen Stimmenabgeben produziert werden können. Da sehen Sie, dass in der Tagespresse über den jeweiligen Wahlkreis, wir hatten es bei der Dresdener Nachwahl, relativ genau informiert wird, und vor allem auch, wie das Wahlrecht im Ergebnis das Stimmverhalten der Bürger aufnehmen kann. Das heißt, die Medien transportieren und prognostizieren relativ genau, wenn sie es verstanden haben und wo sie sich verständlich gemacht haben, was am Ende heraus kommen kann. Das ist das, was

den Bürger interessiert: Wenn er sieht, dass sein Wahlverhalten repräsentativ gut abgebildet wird und relativ sicher zu einer Sitzverteilung führt, dann kann ihn das überzeugen. Anders herum, wenn man es polemisch zuspitzt, glauben Sie, dass eine signifikante Anzahl von Bürgern jemals den Blick in ein Bundeswahlgesetz werfen wird, auch wenn sie die Wahl interessiert? Ich glaube dies ehrlich gesagt nicht und ich finde es auch nicht dramatisch. Ich bin bereit, den Bürger so zu nehmen, wie er da ist, und wir haben alle Einschränkungen und Zeitknappheit. Deswegen würde ich eher den Blick auf das Ergebnis lenken und nicht so sehr auf die Formulierung.

Der letzte Punkt, die Klarheit des Alternativentwurfs: Die verschiedenen Defizite sind aufgeführt worden, wir haben sie genannt, und es sind keine Kleinigkeiten. Wenn dann umgekehrt dem interfraktionellen Entwurf vorgehalten wird, er habe gewisse Unklarheiten, die aber zumindest mit Blick auf die Begründung relativ klar zu korrigieren sind, dann ist es beim Alternativentwurf doch so, dass dieser bereits im Text selber die Unklarheiten angelegt hat, die Begründungen dazu nichts ergibt und dieser Entwurf zumindest nicht besser, sondern wahrscheinlich schlechter da steht. Dies ist kein Zufall, weil viele Dinge zum Kompromiss, zum Abgleich gebracht werden müssen. Aber wenn wir am Grundsystem der personalisierten Verhältniswahl festhalten und die Faktoren einberechnen, die verkomplizierende Rechtsprechung des Gerichts mit einbauen müssen, werden diese Normen im Ergebnis nur dann einfach sein können, wenn wir verfassungsrechtliche Risiken eingehen. Machen wir die Normen konsistent und klar, werden sie relativ komplex aussehen, weil die Faktoren, die eingehen, komplex sind. Deswegen sehe ich da weder verfassungsrechtlich noch rechtspolitisch ein Problem.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Herr Prof. Dr. Pukelsheim, bitte.

SV **Professor Dr. Friedrich Pukelsheim** (Universität Augsburg): Herr Dr. Ruppert, ich glaube, ich kann Ihnen da nicht widersprechen. Wir sind einer Meinung, es sind nicht alle Wähler, die splitten, die aus einem taktischen Kalkül heraus splitten. Sie hatten gesagt „nur diejenigen“. Ich habe nicht von mir aus impliziert, dass es „nur diejenigen“ sind, es sind auch Wähler, und ich glaube, dass es die gibt, und dass die auch so genau hineinsehen, dass sie darauf reagieren. Wie viel das ist, ist alles Spekulation. Aber dass die Wähler hineinsehen und dass es unterschiedliche

Optionen gibt, das sehen wir schon in der öffentlichen Reaktion. Meine Sicht ist, dass das eine Flucht in föderale Unproportionalitäten ist.

Was Sie in Ihrer Vorbemerkung gesagt hat, ist etwas anderes. Das ist ein bewusster Wille der Politiker des Bundestages, andere Optionen nicht zu betrachten. In der Europäischen Union sind wir nicht die Einzigen, die sich unter dieser Diversifikation des Parteiensystems damit auseinandersetzen müssen. Sehen wir einmal, was die anderen machen. Im Vereinigten Königreich haben sie auch eine solche mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl. Was passiert da? Da ist es nicht die föderale Unproportionalität, sondern eine parteiliche Unproportionalität, so wie wir es mit den drei CSU-Überhangmandaten auf der Oberzuteilung haben, und die werden von den anderen Parteien ausgeglichen. Andere Parteien müssen Sitze abgeben, um diese drei Überhangmandate auszustatten. Das wurde hier nicht gewollt. In allen Gesprächen haben Sie und die Vertreter des Bundestages gesagt: „Das wollen wir nicht.“

Eine andere Alternative: Letzte Woche hat der Wahlreformausschuss des Schwedischen Reichstags seinen Bericht abgegeben, die haben genau dasselbe Problem. Was hat der Ausschuss empfohlen? Er hat empfohlen, von den Direktmandatssiegern, von den Wahlkreissiegern diejenigen nicht zum Zuge kommen zu lassen, deren Wahlergebnisse die schwächsten sind, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Der Ausschuss hat das einstimmig empfohlen, unterstützt von allen acht Parteien. Das Problem, die Ergebnisse der Personenwahl zu verbinden mit den Ergebnissen der Verhältniswahl, das gibt es auch woanders.

Hier war das nicht gewollt. Der Deutsche Bundestag hat gesagt: Das wollen wir nicht, wir wollen nicht, dass Wahlkreissieger aufgrund dieser Verhältniswahlkomponente nicht mit einem Mandat ausgestattet werden. Das war ja die Version Verhältniswahl vor Personenwahl. Was jetzt umgesetzt wird, ist Personenwahl vor Verhältniswahl. Ich sehe da weniger das BVerfG, was hier interveniert, ich sehe da die bewusste politische Entscheidung des Hohen Hauses, das Sie es so wollen und nicht anders. Dann muss man sehen, ob man dafür rechnerische Lösungen findet, und der jetzige interfraktionelle Entwurf ist eine solche rechnerische Lösung.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Pukelsheim. Frau Kollegin Wawzyniak, bitte.

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Ich hatte noch eine Frage zum Auslandswahlrecht ...

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wir hatten vorhin gesagt, da waren Sie nicht im Raum, wir wollten das gegen 15.00 Uhr/15.30 Uhr besprechen. Einverstanden?

BE **Dr. Stefan Ruppert** (FDP): Ja.

BE **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Herr Prof. Pukelsheim, ich widerspreche Ihnen außerordentlich ungern, aber wenn ich die Entscheidung des BVerfG richtig in Erinnerung habe, ist genau das, was Sie als Letztes vorgeschlagen haben, vom BVerfG in der Entscheidung ausdrücklich als unzulässig bezeichnet worden. Ich sehe aber noch einmal nach.

Ich möchte zwei kurze Vorbemerkungen machen. Herr Prof. Grzeszick, ich bin schon darüber erstaunt, dass Sie sagen, dass der Gesetzentwurf der Linken und der interfraktionelle Gesetzentwurf dem gleichen Grundprinzip folgen. Oder ich habe Sie falsch verstanden. Gut, dann habe ich Sie falsch verstanden.

Meine zweite Vorbemerkung: Herr Prof. Strohmeier, ich muss Ihnen sagen, da Sie ja meine Rede verfolgt haben, wissen Sie sicherlich auch, dass wir bereit gewesen wären, uns auf „Pukelsheim 3“ zu einigen, wir waren schon kompromissbereit.

Zu meinen vier Fragen, wenn wir dabei bleiben, dass wir das Auslandswahlrecht danach machen.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Genau.

BE **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Soll ich die vier Fragen jetzt stellen?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Wenn sich einige davon auf das Thema Auslandswahlrecht beziehen, ...

BE **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Nein, dann wären es fünf.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Dann haben Sie hier die freie Auswahl und können alle vier Fragen stellen.

BE **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Ist das hier nicht so streng wie im Rechtsausschuss?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Nein, hier geht es gemütlich zu.

BE **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Meine erste Frage geht an Dr. Fehndrich. Sie haben über einen dem negativen Stimmengewicht ähnlichen Effekt gesprochen und haben gesagt, dass er beim interfraktionellen Gesetzentwurf häufiger auftritt, beim Gesetzentwurf der Linken nur bei den Erststimmen. Können Sie das noch einmal genauer beziffern?

Die zweite und dritte Frage geht an Herrn Prof. Meyer: Habe ich Sie richtig verstanden, dass das Problem mit den doppelten Wahlkreiszahlen als Mandatszahlen nur ein Problem ist, wenn diese Zahlen im ersten Verteilungsverfahren als Mindestsitzzahlen oder Garantiesitze angesehen werden? Wenn es nur als Berechnungsschritt angesehen wird, wäre es aus Ihrer Sicht kein Problem? Ich frage bewusst vor dem Hintergrund nach, dass in den Musterberechnungen erkennbar war, dass das die SPD in Mecklenburg-Vorpommern und die CDU in Sachsen-Anhalt treffen würde, die in dem ersten Schritt ein Mandat mehr als in dem zweiten Schritt hätten. In dem Zusammenhang meine Frage, ob das Problem mit den doppelten Wahlkreisen nicht auch dadurch bestehen würde, dass wir jetzt mit dem interfraktionellen Gesetzentwurf zwei Systeme miteinander verkoppeln. In dem ersten System gehen wir auf die Länderebene und berechnen die Sitze, die den Parteien auf Länderebene zufallen, und im endgültigen Schritt gehen wir dann auf die Bundesebene. Wir vermischen eine verbundene Landtagswahl und eine Bundestagswahl.

Herr Prof. Lang, Sie haben als Einziger, wie ich finde aber völlig zu Recht, darauf hingewiesen, dass wir das System der Listenverbindung abgeschafft haben mit der letzten Wahlrechtsnovelle. Aber in dem letzten Verteilungsschritt unterstellen wir quasi wieder die Listenverbindung. Dazu habe ich zwei Fragen:

Auf welcher rechtlichen Grundlage unterstellen wir eigentlich, dass es wieder Listenverbindungen gibt? Und was passiert, wenn eine Partei auf die Idee kommt zu sagen, die CDU Baden-Württemberg will gar nicht mit dem Rest der CDU zusammen in einer Listenverbindung antreten – haben die überhaupt noch eine Chance zu sagen, wir wollen nur als Regionalpartei antreten?

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Vielen Dank! Wenn ich es richtig verstanden habe, ging die erste Frage an Herrn Dr. Fehndrich, bitte.

SV **Dr. Martin Fehndrich** (Wahlrecht.de): Mit der Anzahl, wie oft solche Effekte auftreten, ist es immer schwierig, weil es da keinen klaren Maßstab gibt. Was man als groben Maßstab nehmen könnte, es gab vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) einige Rechnungen, die versucht haben, negative Stimmgewichte zu zählen, die würden auch diesen dem negativen Stimmgewicht ähnlichen Effekt bei der Zweitstimme zählen. Was dann dazu führt, dass bei dem interfraktionellen Entwurf die gleiche Größenordnung herauskommt. Zu der Erststimme sagen die Rechnungen nichts. Da kann man dann aber sehen, welche Länder überhaupt betroffen sind. Das sind bei dem interfraktionellen Entwurf alle Länder, in denen Überhangmandate auftreten und auch die, in denen keine auftreten. Also mal die Erst- und mal die Zweitstimme, je nach Ergebnis. Beim Entwurf der Linken betrifft es nur die Erststimme und nur das Bundesland, wo Überhangmandate auftreten. In dem Fall ist das Bayern, wo das passieren kann, und zwar nur bei Wahlergebnissen, wie wir sie bei den letzten beiden Malen erreicht haben, wo die CSU entweder Überhangmandate bekommen hat bzw. wo sie knapp an den Überhangmandaten dran wären, so nach Ihrem Gesetzentwurf. Das ist auch ein Punkt beim interfraktionellen Gesetzentwurf, dass durch diese grobe Überschlagsrechnung auch ohne Überhangmandate immer Ausgleichsbedarf und Ausgleichsmandate entstehen und dass der Effekt immer auftritt, auch dann, wenn überhaupt kein Überhang besteht.

Vors. **Wolfgang Bosbach**: Herr Prof. Dr. Meyer, bitte.

SV **Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt Universität zu Berlin): Was die doppelte Wahlkreiszahl angeht, so ist sie dann verfassungswidrig, wenn sie Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Deutschen Bundestages hat. Das hat sie in der Regel offensichtlich nicht, denn man geht davon aus, dass Überhangmandate entstehen und dadurch eine Vergrößerung des Deutschen Bundestages sowieso stattfindet, somit die Zweitberechnung die erste völlig überrollt. Das ist aber nicht immer sicher. In dem Augenblick, wo sie in einem Land eine relativ niedrige Wahlbeteiligung haben – und die Wahlbeteiligung schwankt zwischen den Ländern um bis zu zehn Prozentpunkte – und in diesem Land eine Partei eine geringere Stimmenzahl bekommt, kann es sein, dass die Garantie der doppelten Wahlkreiszahl durchschlägt. Es wäre eine gleichheitswidrige Garantie. Dass sie als Garantie gemeint ist, können Sie meines Erachtens auf S. 19 der Begründung sehen, die im Übrigen auch stark geändert werden sollte. Da steht: „Maßgeblich ist das Ergebnis der Sitzverteilung nach allen Verteilungsstufen“. Das heißt, es gibt eine Maßgeblichkeit, und die dort errechneten Sitze bleiben zunächst als Mindestsitze bestehen und können nicht mehr negativ verändert werden. Sie können nach Stand der zweiten Rechnung erhöht, aber nicht mehr abgesenkt werden. Wenn das der Fall ist, dann laufen Sie ein hohes Risiko, wenn Sie die Regel beibehalten. Es ist auch völlig unnötig, sie beizubehalten. Die einzige Funktion des ersten Schrittes ist nur, die Überhänge zu fixieren: Wie viele Überhänge gibt es in den einzelnen Ländern? Danach schließt sich die zweite Rechnung an, die darauf Rücksicht nehmen muss.

Bei der Gelegenheit darf ich noch einmal etwas fragen, was selbst meine mathematischen Freunde nicht so verstanden haben wie ich: Wenn Sie sehen, wie gerechnet wird in § 6 Abs. 6 BWahlG, da, wo es „um die Wurst“ geht, da wird das Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren in Bezug genommen. Das bedeutet, es werden alle Zweitstimmen auf Bundesebene umgerechnet auf Sitzkontingente der Bundesparteien. Das ist der erste Schritt, es gibt dann aber noch zwei Schritte. Das Gesamtergebnis einer Bundespartei wird dann herunter verteilt auf die Landeslisten der Parteien und dafür wird wiederum Sainte-Laguë/Schepers in Anspruch genommen. Nach meiner Meinung bedeutet das aber, dass auf die einzelnen Länder Sitz-

kontingente verteilt werden, und nicht etwa Sitzreihenfolgen. Unter den Ländern gibt es welche, die haben 10, die anderen 20 oder 15 Sitze usw. Wenn das aber so ist, dann bedeutet die weitere Bestimmung, dass die Direktmandate auf alle Fälle dotiert werden, dass in bestimmten Ländern, etwa in Baden-Württemberg, die CDU mehr Sitze bekommt, als sie nach Sainte-Laguë/Schepers bekommen würde. Das bedeutet, Sie müssen die irgendwo anders abziehen. Es gibt in dem Gesetz keine Regel, welcher Landespartei sie abgezogen werden. Das ist aber aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig, d. h. Sie müssen die Verteilung nach Abzug der Direktmandate noch extra regeln in dem Augenblick, in dem Überhangmandate entstehen. Das ist regelmäßig der Fall.

Tatsächlich haben wir – und das macht die spannungsvolle Weise dieses ganzen Vorschlages aus – zwei Verteilungssysteme: Ein Verteilungssystem nach Ländern und festgelegten Kontingenten, und ein Verteilungssystem nach bundesweitem Proporz und Rückverteilung nach Proporzgesichtspunkten. Diese beiden Dinge richtig zusammenzukriegen ist schwierig. Ich habe mir immer überlegt, ob es nicht möglich ist, das erste Verfahren zu erledigen oder überhaupt wegzulassen. Das Einzige, was Sie haben müssen, ist, die Überhänge zu fixieren. Die müssen Sie wissen, sonst können Sie nicht weiterrechnen. Alles andere ist in der ersten Phase überflüssig. Die Frage, ob das nicht in das zweite Verfahren integriert werden kann, habe ich mir immer gestellt. Aber ich habe nicht weiter nachgedacht, weil ich denke, jetzt kann sowieso keine Änderung mehr erfolgen. Aber das müssten Sie sich für spätere Fälle überlegen.

Die Behauptung, die Listenverbindung sei beseitigt worden, ist absolut dummes Zeug. Wir haben die Listenverbindung genauso, wie wir sie vorher hatten, denn sie war vorher auch nur eine unechte Listenverbindung. Als wir den § 7 BWahlG hatten, war es eine unechte Listenverbindung, weil die Listen nicht verbunden wurden, sondern sie wurden nur zusammengerechnet. Auch jetzt werden sie zusammengerechnet. Das heißt, wir haben heute wieder eine Listenverbindung unechter Art, so wie wir es vorher hatten, das hat sich gar nicht geändert. Insofern ist das eine falsche Vorstellung.

Zu den negativen Stimmgewichten: Ich glaube, Herr Hesse hat in „Zeit online“ den Fall durchgespielt, dass die Linke-Fraktion auf einmal 6.000 oder 7.000 Stimmen der CDU, d. h. einer Überhangpartei, abnimmt, und dass dadurch die Ausgleichsgrößen sinken, was auch der Fall ist. Je mehr Überhangmandate, umso mehr Ausgleich. Wenn ein Überhang beseitigt wird durch Wanderungen von Stimmen von einer Überhangpartei zu einer Nichtüberhangpartei, dann sinkt die Ausgleichshöhe. Mit der Konsequenz, dass auch die Partei, die die Stimmen mehr bekommen hat, möglicherweise weniger Sitze bekommt. Ich habe gesagt, das liegt im System und deshalb ist es kein negatives Stimmgewicht. Mir ist aber noch ein anderes Argument eingefallen. Je größer das Parlament ist und es wird ja größer bei derselben Stimmenzahl, ist der Wert eines Mandats geringer. Wenn Sie einer von 800 sind, ist es weniger, als wären Sie einer von 40. Diese Absenkung der Wertigkeit realisiert sich in dem Augenblick, wo ein Überhang durch Wanderungen von Stimmen reduziert wird. Das betrifft alle Parteien gleichmäßig. Deshalb ist es nicht unvernünftig, dass alle Parteien, möglicherweise auch die mit dem Stimmenzuwachs, ein Mandat weniger erhalten. Danke schön!

[Wechsel der Sitzungsleitung von Vors. Wolfgang Bosbach an Stv. Vors. Frank Hofmann (Volkach)]

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Bitte Herr Prof. Dr. Lang.

SV **Professor Dr. Heinrich Lang** (Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald): Liebe Frau Wawzyniak, Sie haben mich bei etwas erwischt, was ich anderen vorgeworfen habe. Ich habe mich in der Tat etwas ungenau ausgedrückt. Gestrichen worden ist natürlich der § 7 BWahlG, also die Möglichkeit der Listenverbindung.

Eine kleine Bemerkung zur Verständlichkeit: Herr Meyer, Ihr Problem mit den 597 Sitzen und dass bei einer solchen Abgeordnetenzahl die Berechnung der Wahlkreise nicht aufginge, scheint auf einem Missverständnis des § 6 Abs. 2 Satz 1 BWahlG zu beruhen, weil dort steht: doppelt so viele Sitze wie Wahlkreise – und die Wahlkreise sind in der Tat immer 299. Was die von ihnen ebenfalls inhaltlich kritisierte Bemerkung auf S. 19 der Gesetzesbegründung angeht, gilt vergleichbares. Ich würde die dortige Formulierung wie folgt verstehen: maßgeblich ist das Ergebnis der Sitz-

verteilung nach Durchlaufen aller Verteilungsstufen – also das „nach“ als zeitlichen Ausdruck verstehen.

Noch etwas zu dem, was Herr Grzeszick gesagt hat und der Frage, wie können die Bürger unsere Gesetze verstehen: Da muss ich ein wenig ausholen. Manchmal kommt es vor, dass zwei Parteien einen Vertrag schließen wollen und der eine will eigentlich für einen Hintermann handeln. Wenn er das nicht richtig deutlich macht, ist er selber Vertragspartner. Das leuchtet jedem von uns unmittelbar ein. Unser BGB, das jetzt seit 113 Jahren gilt und das von niemand als verfassungswidrig undeutlich gefasst gebrandmarkt wird, formuliert dies mit den Worten „Tritt der Wille, im fremden Namen zu handeln nicht erkennbar hervor, so kommt der Mangel des Willens, im eigenen Namen zu handeln, nicht in Betracht.“ Das ist rechtstechnisch betrachtet genau das, was ich gerade erläutert habe. Aber es ist in einer Sprache gefasst, wie sie für Juristen gemacht ist. Wir werden wahrscheinlich damit leben müssen, dass die komplizierten Tatbestände des § 6 BWahlG in gewisser Weise so formuliert sind, dass der Normalbürger sie nicht versteht. Besonders einfach ginge es nur, wenn wir ein Mehrheitswahlrecht etablieren würden, dann wäre die Berechnung des Wahlergebnisses ganz einfach. Aber sobald wir Verhältniswahlelemente haben, wird es kompliziert. Ich glaube nicht, dass wir das ändern können und ich glaube auch nicht, dass insoweit der Alternativentwurf vorzuziehen ist.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Sie merken an der Stimme, wir haben einen fliegenden Wechsel hier am Vorsitz gemacht. Der Nächste, der das Fragerecht hat, ist Herr Wieland von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

BE **Wolfgang Wieland** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr neuer Vorsitzender. Ich habe Fragen an Herrn Prof. Meyer, der gerade nicht da ist. Dann stelle ich die Frage zurück und frage Frau Prof. Sacksofsky und Herrn Prof. Strohmeier. Herrn Prof. Strohmeier noch zur Erklärung: Warum stellen wir einen Änderungsantrag zur einem interfraktionellen Antrag, den wir auch mittragen? Ich sage es auch Ihnen, Herr Kollege Dr. Uhl, und sage es auch gerne ganz bedächtig, damit die Chance besteht, es mitzubekommen. Gerade weil es ein interfraktioneller Antrag ist, kam es uns darauf an, ihn mitzutragen und ihn zu unterstützen, weil das politische Ziel dieses Antrags richtig ist. Auch weil wir der Meinung sind – und ich

fühle mich bestärkt durch das, was hier gesagt wurde, mit Ausnahme von Herrn Prof. Meyer, der an einer Stelle in der Frage des Abs. 1 Verfassungswidrigkeit erahnt oder befürchtet – aber ansonsten wurde grosso modo gesagt: Das ist so verfassungsmäßig möglich, wie es hier vorgeschlagen wurde. Beides ist für uns sehr wichtig. Für uns ist es das Ziel, möglichst keine unausgeglichene Überhangmandate zu haben. Uns war auch immer klar, dass die Fraktionen unterschiedliche Zielsetzungsschwerpunkte haben. Deswegen war dieser Kompromiss sehr wichtig, weil hier einige auch über ihren Schatten springen mussten. Dennoch haben wir uns bemüht, es mit diesem Änderungsantrag sprachlich klarer zu formulieren. Nicht, damit es dann die Lieblingslektüre der Bürgerinnen und Bürger wird, das wird nicht der Fall sein. Aber wir sind schon der Ansicht, dass man die Grundzüge eines Wahlrechtes erklären können muss. Sei es Schülern als Lehrer, sei es, was uns relativ oft wiederfährt, dass Delegationen aus anderen Ländern kommen und hören wollen, wie wählt ihr eigentlich und wie zählt ihr dann aus. Wenn ich da nur den § 6 BWahlG hätte, ich würde es selber nicht verstehen. Das sage ich frank und frei und bin damit völlig bei Herrn Prof. Meyer: So, wie er hier in dem interfraktionellen Antrag vorliegt, ist er restlos unverständlich. Dann kommt nächste Woche wieder eine Delegation aus Katar, die sich die niedersächsische Landtagswahl ansieht und dann auch nach Details unseres Wahlsystems fragen wird. Schwierig ist es, ihnen eine Übersetzung unseres § 6 BWahlG ins Arabische zu geben. Man kann es sich nicht so leicht machen und sagen, es versteht sowieso niemand. Da gibt es Abstufungen in der Unverständlichkeit und hier sind wir ziemlich weit oben.

Zur Kritik, Herr Prof. Lang, deswegen haben wir es vorgelegt. Wir wollten Kritik hören und Sie haben sie geäußert an unserem Alternativvorschlag. Deswegen würde ich Sie beide und Herrn Prof. Meyer fragen: Teilen Sie die Kritik des Kollegen Lang an der Stelle, dass bei uns unklar ist, wie die 5 %-Klausel errechnet wird? Dass wir im Grunde bei unserem § 6 Abs. 1 BWahlG hätten zwingend schreiben müssen, zunächst werden die Zweitstimmen zusammengezählt, dann wird festgestellt, ob eine Partei die 5 % nicht erreicht, danach werden diese Stimmen abgezählt. Im Grunde drei statt der zwei Sätze, die wir gemacht haben. Ist das so unverständlich, wie es hier steht?

Die zweite Frage hatte Frau Prof. Sacksofsky auch schon gestellt. Zu unserem § 6 Abs. 2 Satz 3 BWahlG, der lautet: „Mindestens wird der Landesliste jedoch die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze zugeordnet.“ Muss man da noch den Nachsatz schreiben: „Niemand hat die Absicht, ein Direktmandat abzuerkennen“? Wir haben sie auch nicht mehr, wir hatten sie einmal. Aber muss man diesen „Ulbricht-Satz“ nun auch noch in das Gesetz schreiben – „Niemand hat die Absicht ...“? Ich denke, dieser Satz ist eindeutig, so wie er hier steht. Ich verstehe es insofern nicht, aber ich will mich hier gerne klüger machen lassen und deswegen die Frage.

Last, but not least sagte Herr Prof. Lang, man müsse jedes Mal, wenn man von der Zahl 598 abweicht, das auch hineinschreiben. So, als gäbe es sozusagen ein Zitiergebot, wie bei der Verfassung. Diese Passage verändert § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes. Da steht doch drin: „Vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichung sind es 598 Abgeordnete.“ Das heißt, die Zahl wird doch nie absolut genommen, sondern gesagt, es kann Abweichungen aus dem Gesetz geben. Ist es zwingend, an jeder Stelle, wo solche Abweichungen entstehen könnten, es noch einmal zu sagen: „Vorsicht Abweichungsgefahr“? Das war wohl das, was Herr Prof. Lang sagte.

Weil ich Angst habe, dass ich in der nächsten Runde nicht mehr dran komme und weil wir es sowieso gemischt haben, habe ich auch noch einmal eine Frage zu den Auslandsdeutschen.

Da haben wir tatsächlich die Problematik, Sie haben es sehr deutlich gesagt, Frau Prof. Sacksofsky, das ist zu unbestimmt. Das Wahlkreisamt weiß nach diesem Gesetz nicht, wem es nun einen Wahlschein geben soll und wem nicht. Etwas karrierend gesagt: Langt die Mitgliedschaft im Karnevalsverein? Was ja auch Frau Prof. Dr. Lübbe-Wolff gefragt hatte: Ist das genug Bezug und Unterworfenheit unter das deutsche Rechtssystem? Ich habe es gehört, Sie sagten mehrfach, es langt, weil man es auslegen kann. Weil man es insbesondere nach der Begründung des Gesetzgebers auslegen kann, was gemeint ist. Aber ist es nicht eine Überforderung auch der Verwaltung, wenn sie dazu gar nichts an der Hand hat außer der Gesetzesbegründung? Zu entscheiden in jedem Einzelfall: Ist das, was der Auslandsdeutsche vorträgt, warum er sich unterworfen fühlt, ausreichend oder nicht? Kann ein Verzicht

auf Typisierung im Gesetzestext – und da ist ja ein vollständiger Verzicht drin – kann das so sein, trägt das so, oder kommen wir dadurch zu einer Ungleichbehandlung, die gar nicht mehr zu steuern ist?

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank, Herr Wieland für die umfassende Fragestellung, die glaube ich, von jedem richtig verstanden worden ist. Ich hoffe es. Aber es ist mir völlig neu, dass Herr Wieland sagt: Ich habe Angst. Ich nehme es Herrn Wieland nicht ab, dass er Angst hat, nicht mehr dran zu kommen. Wir werden trotzdem die Frage an Frau Prof. Sacksofsky zurückstellen und danach beantworten. Vorher habe ich drei Adressaten, nach dem Alphabet Herrn Prof. Meyer, Frau Prof. Sacksofsky und dann Herrn Prof. Strohmeier.

SV **Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt Universität zu Berlin): Was § 6 Abs. 1 Satz 2 BWahlG angeht, kann ich Sie beruhigen, Herr Lang irrt in dieser Sache. Es werden Stimmen zusammengezählt und bei dem Zusammenzählen werden die Stimmen der Parteien unter 5 % nicht mitgezählt. Das ist ganz einfach. Das ist ein Missverständnis von Ihnen.

Zweitens: Zu der Schwierigkeit, den Text einigermaßen zu verstehen, gehört auch die Tatsache, dass drei Fälle mitgeschleppt werden, die praktisch nicht vorkommen. Das sind die Fälle von erfolgreichen Nichtparteikandidaten als Direktkandidaten, das hat es noch nie gegeben. Außer am Anfang der Bundesrepublik Deutschland, als die Parteien noch nicht konsolidiert waren. Welcher Direktkandidat, der als Parteiloser auftritt, hat denn je eine Chance, einen Direktwahlkreis zu gewinnen? Das ist theoretisch möglich, aber es passiert nicht. Der zweite Fall passiert ebenso wenig, dass eine Partei keine Landesliste einreicht, das ist ebenso „unmöglich“. Der dritte Punkt ist ein einziges Mal passiert, nämlich bei den Berliner Zweitstimmen. Diese drei Fälle müssen Sie die jetzt durchziehen und immer sagen: „Vorbehaltlich der Gesamtsitzzahl“, die reduziert wird durch diese Direktmandate, die hier genannt worden sind. Wäre es nicht viel einfacher, in dem frei gewordenen § 7 diese zusammenzufassen und zurückzuverweisen, was anwendbar und was nicht anwendbar ist? Dann haben Sie das System selbst sehr viel klarer vor Augen und werden nicht dauernd von Sachen abgelenkt, die praktisch nie vorkommen. Das wäre mein Vorschlag zur Vereinfachung der Darstellung des Verfahrens. Außerdem braucht natürlich niemand

hineinzuschreiben, was man nicht meint, sondern es reicht, das hineinzuschreiben, was man meint.

Herr Wieland, da Sie so freundlich waren, auf Herrn Grzeszick zu antworten, darf auch ich sagen, ich würde nicht gerne in einem demokratischen Staat leben, in dem es völlig gleichgültig ist, wie unverständlich Gesetze formuliert werden.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank, Herr Prof. Meyer. Bitte, Frau Prof. Sacksofsky.

SV **Professorin Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt/Main): Zunächst einmal eine verfahrensrechtliche Rückfrage: Ich hatte im Eingangsstatement bewusst nichts zum Wahlrecht von Auslandsdeutschen gesagt. Ich sehe die fortgeschrittene Zeit. Soll ich es jetzt integrieren, oder wird dafür wirklich noch Zeit sein? Weil jetzt schon zweimal danach gefragt worden ist – und es ist mir ein großes Anliegen, da ich mich dabei von den meisten anderen unterscheide. Ich würde das gerne unterbringen, und meine Frage ist, ob jetzt ein guter Zeitpunkt ist, da wir uns mit dem Sitzverteilungsverfahren dem Ende nähern?

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Ich habe bisher nur noch einen Fragesteller für diese Runde und habe noch keine andere Mitteilung meiner Kollegen erhalten, dass sie noch weitere Fragen zu diesem Bereich hätten. Wir hätten jetzt noch zwei Fragesteller und hätten dann Zeit, uns damit zu beschäftigen.

SV **Professorin Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt/Main): Und dann wäre auch Gelegenheit für ein einleitendes Statement von denen, die zu dem Thema noch nichts gesagt haben, im Gegensatz zu anderen.

Dann beschränke ich mich auf die Fragen zum Sitzverteilungsverfahren. Ich sehe es genauso wie Herr Meyer, ich kann Herrn Langs Bedenken gegenüber dem Änderungsentwurf, was den Abs. 1 Nr. 1 BWahlG angeht, nicht teilen. Mir scheint die Vorschrift eindeutig und klar. Ich verstehe offen gestanden nicht ganz, was Herrn Lang da beeinträchtigt. Genau so sehe ich es mit der Sitzzahl, auch da scheint mir eindeutig, worauf sich das bezieht. Der Umstand, dass es Rückverweise gibt, ist

unschön, aber die gibt es im Ausgangsentwurf in noch höherer Anzahl. Dass man im juristischen Text ab und zu mit Rückverweisen arbeiten muss, scheint mir auch klar. Ich habe schon in meinem Eingangsstatement gesagt, dass ich den Text im Änderungsentwurf deutlich klarer finde und deshalb bevorzugen würde. Ich möchte noch einmal hervorheben, dass ich die Nonchalance, mit der hier teilweise über Verständlichkeit für Personen, die nicht Wahlrechtsexperten sind, hinweggegangen wird, nicht für akzeptabel halte. In einem so fundamentalen, die Demokratie betreffenden Bereich, würde man sich wünschen, dass eine möglichst klare Formulierung gefunden wird. Meine Bitte wäre deshalb, eine verständlichere Fassung zu finden. Was Herr Meyer kritisiert, habe ich auch kritisiert und ich sage es noch einmal: Der § 6 Abs. 2 Satz 1 BWahlG kann so nicht bleiben. Er ist schlicht unsinnig. Das geht nicht. Wenigstens an dieser Stelle muss etwas geändert werden. Auch der zweite Punkt bleibt bestehen: Es ist eine Klarstellung erforderlich, was genau durch die erste Verteilung bezweckt wird. Ich hatte den Gesetzentwurf so verstanden, dass das nur die Berechnungsgröße für die Gesamtgröße des Deutschen Bundestages ist und es deshalb eine Garantiezahl für die Partei insgesamt ist. Herr Meyer sieht das wohl anders und bezieht es auf die jeweilige Landesliste. Eine Änderung der Formulierung scheint mir deshalb unerlässlich. Wenn selbst Herr Meyer und ich das nun schon unterschiedlich verstehen können, die wir den Entwurf beide intensiv gelesen haben, dann zwingt das, einen klarstellenden Satz einzuschieben. Danke schön!

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Herr Prof. Strohmeier, bitte.

SV **Professor Dr. Gerd Strohmeier** (Technische Universität Chemnitz): Mir ist eigentlich keine Frage gestellt worden, aber ich antworte trotzdem gerne. Herr Wieland, Sie wollten mit Ihrem Änderungsantrag mehr Klarheit schaffen. Es ist Ihnen aus meiner Sicht nicht wirklich gelungen. Ich will nur einige Beispiele aufgreifen, zunächst zu § 6 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 BWahlG-neu-. Da steht: Dabei werden Zweitstimmen derjenigen Wähler nicht berücksichtigt, die mit ihrer Zweitstimme eine Partei gewählt haben, die weniger als 5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hat. Dadurch wird aus meiner Sicht der Sinn der 5 %-Klausel nicht wirklich zum Ausdruck gebracht. Dadurch werden Zweitstimmen, die an der 5 %-Klausel scheitern und Zweitstimmen, die aus völlig anderen Gründen nicht

berücksichtigt werden, sinnwidrig vermengt. Das macht aus meiner Sicht nicht wirklich Sinn. Zu § 6 Abs. 2 Satz 5 BWahlG-neu-: Da wird von einer Garantiesitzzahl gesprochen. Nun weiß aber der Leser nicht wirklich, was mit dieser Garantiesitzzahl anzufangen ist. Sie streichen ein Fragezeichen, produzieren aber das nächste. Was geschieht denn mit der Garantiesitzzahl und warum braucht man überhaupt eine Garantiesitzzahl? Das erschließt sich dem Leser definitiv nicht.

Zu § 6 Abs. 3 Nummer 1 Satz 2 BWahlG-neu-: Hier wird die Zweitstimmenzahl jeder Partei gerundet und nicht der Sitzbruchteil.

Zu § 6 Abs. 3 Nummer 2 Satz 2 BWahlG-neu-: Hier haben Sie einen Nebensatz eingefügt. Ich zitiere: „Wobei sich die Zahl der nach Satz 1 auf die Partei zu verteilenden Sitze nicht erhöht.“ Das bringt nur zum Ausdruck, dass etwas nicht erfolgt, was ohnehin nicht erfolgen würde. Also stiftet es eigentlich mehr Verwirrung als Klarheit.

Zu § 6 Abs. 2 Satz 1 BWahlG-neu- des interfraktionellen Gesetzentwurfs: Ich glaube, der ist von einigen hier nicht so richtig verstanden worden. Er impliziert im Wesentlichen zwei Verfahren. Es sind zwei völlig unterschiedliche Verfahren. Zum einen werden Ländersitzkontingente auf der Grundlage der Bevölkerungszahl ermittelt und zum anderen werden die Sitze auf die Landeslisten der Parteien verteilt. Weder die Ländersitzkontingente noch die Wahlkreiszahl ändern sich – unabhängig davon, wer die Wahlkreise gewinnt.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Als nächster Fragesteller hat sich Dr. Wieferspütz gemeldet.

Abg. **Dr. Dieter Wieferspütz (SPD)**: Ich bin der festen Überzeugung, dass wir ein verfassungsgemäßes Wahlrecht vorschlagen. Ich klammere einmal das Thema Wahlrecht für Auslandsdeutsche aus, das uns noch beschäftigen wird, das ich persönlich für zu unbestimmt halte. Evident für zu unbestimmt im Gesetz. Aber vielleicht gibt es nachher noch den einen oder anderen Hinweis dazu. Wir werden dem Hinweis von Herrn Prof. Meyer noch einmal nachgehen müssen, ob bei der Feststellung der Sitzkontingente für die Länder ein verfassungsrechtliches Risiko eingegangen worden ist. Das ist, Herr Prof. Meyer, sicherlich nicht beabsichtigt, aber es kommt natürlich nicht auf unsere Absichten an, sondern man muss es auch richtig

machen. Wir gehen der Sache nach. Aber im Großen und Ganzen ist das Gesetz verfassungskonform, das haben Sie auch alle bestätigt. Das war auch unsere sichere Überzeugung im Bereich der bisherigen Gesetzgebungsberatungen.

Ich will Sie auf eine weniger verfassungsrechtliche, sondern politische Frage hinweisen und bitte um Antwort von Herrn Prof. Meyer, Herrn Prof. Lang, Prof. Grzeszick und von Herrn Prof. Schorkopf. Ideal aus meiner Sicht wäre ein Deutscher Bundestag mit 598 Mandaten oder Sitzen. Das ist schon deshalb nicht sicher, weil wir die Möglichkeit im Gesetz haben, dass Überhangmandate entstehen. Er kann also größer sein und mit Ausgleichsmandaten kann er noch deutlich größer werden. Das wollen wir alle nicht, aber der Wähler ist letztlich derjenige, der das entscheidet. Ich glaube, dass man die Größe des Deutschen Bundestages auch nicht überschätzen darf. Ob nun der Deutsche Bundestag 600 Abgeordnete hat oder 650, ich glaube nicht, dass das wirklich streitentscheidend ist. Wenn man darüber etwas länger nachdenkt, kann das nicht der entscheidende Punkt sein. Aber ich muss sagen, ich würde es nicht unbedingt toll finden, wenn der Deutsche Bundestag eines Tages 700 oder 750 Sitze hätte. Wir sind uns in den Fraktionen, die den Gesetzentwurf tragen, im Klaren, dass es kein perfektes Wahlrecht gibt und dass wir das Wahlrecht weiterhin im Auge behalten müssen. Nicht, um es zu manipulieren, sondern, um es immer wieder neu so zu sortieren, dass es in Übereinstimmung ist mit den Zielen von Art. 38 GG. Deswegen habe ich die Frage, worauf wir besonders achten müssen und welche Optionen es da aus Ihrer Sicht gibt. Hätten Sie so zwei, drei optimale Optionen, wie man, wenn der Deutsche Bundestag zu groß sein sollte oder würde, da gegensteuern könnte? Ich hoffe nicht, dass wir in eine solche Situation kommen, aber auszuschließen ist das nicht. Ich würde Sie bitten, uns ein paar Hinweise zu geben.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Dieter, würdest Du sagen, an wen Du die Fragen noch zusätzlich richten möchtest? Sei bitte etwas vorsichtig von der Zeit her.

Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD)**: *Nicht rekonstruierbar – ohne Mikrophon.*

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Das gilt für beide Fragen? Dann schlage ich vor: nach dem Alphabet. Herr Prof. Grzeszick, bitte.

SV Professor Dr. Bernd Grzeszick (Universität Heidelberg): Eine zukunftsbezogene Frage: Wie können Sie vermeiden, dass der Deutsche Bundestag größer wird als sie es politisch haben möchten? Da würde ich zunächst anfügen, dass ich glaube – und das werden Sie ganz gerne hören –, dass die Gefahr gering ist. Es wurde von Herrn Pukelsheim und auch von Herrn Strohmeier dargelegt, dass der Anreiz zum Stimmsplitting gering ist durch dieses System. Damit haben wir das Problem verringert. Falls weitere kleinere Parteien hinzukommen, die direktmandatsrelevant weniger Erfolge haben, dann ist es insgesamt so, dass das System die kleineren Zahlen stabilisieren wird. Wenn sich das ändern sollte, bieten sich aus meiner Sicht Optionen an. Die eine ist das, was schon diskutiert wurde: Ob man das Verhältnis Erststimmensitze zu Zweitstimmensitze verändert, 40:60 oder etwas anderes in der Art und Weise. Die Diskussion ist schon geführt worden und ich bin persönlich kein Befürworter davon, weil damit der Anteil der Direktmandatsträger verringert wird mit all den Folgen, die damit verbunden sind.

Die zweite Alternative wäre, das System so aufrechterhalten in seiner Komplexität und mit dem Direktmandatseinfluss, der sich zwar nicht im Gesamtanteil, aber in der personellen Zusammensetzung in der Fraktion widerspiegelt. Dann müssten Sie beide Teile gleichmäßig kürzen, was die wohl politisch unangenehme Folge hätte, dass die Wahlkreisanzahl reduziert werden müsste. Ganz so dramatisch mag es nicht sein, weil im letzten Urteil des BVerfG zur Wahlkreiseinteilung ohnehin angedeutet wird, dass der Gesetzgeber stetig und eng nachregeln muss. Damit sind vielleicht die in allen Parteien sonst befürchteten Diskussionen ausnahmsweise nicht zu befürchten. Wenn Sie beide Systemschritte gleichwertig erhalten, müssten Sie also auf beiden Seiten die Anteile gleichmäßig herunter kürzen und damit im Ergebnis die gesamte Ausgangsgröße, die Hausgröße von 598 absenken. Dann würden Sie das System so erhalten können und hätten insoweit Kontinuität gewahrt.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Herr Prof. Lang, bitte.

SV Professor Dr. Heinrich Lang (Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald): Im Grunde kann ich nicht viel anderes als Herr Grzeszick sagen und es tut mir leid, Herr

Dr. Wiefelspütz, dass ich jetzt auch nicht den totalen Gedankenblitz zu einem gerechten Wahlrecht habe.

Zwei Sachen wollte ich gleichwohl dazu sagen. Erstens zu dem Aspekt „Symmetrie von Erst- und Zweitstimme“, also gleiche Anzahl von Wahlkreis- und Listenmandaten. Dazu ist schon viel gesagt worden. Ein Aspekt, warum ich das als kritisch ansehe, ist vorhin aber nicht genannt worden: Ich sehe die Existenz von Direktmandaten als hilfreich zur Aufrechterhaltung der innerparteilichen Demokratie an, ziehe es deshalb vor, wenn es auch direkt gewählte Abgeordnete gibt und zwar in substantieller, nicht abgesenkter Zahl. Vorhin wurde gesagt, direkt gewählte Abgeordnete sind auch ein bisschen selbstbewusster. Aber ihr Direktmandat macht sie wohl auch ein Stück autonomer gegenüber Parteieinflüssen. Ich sehe das zumindest so. Dass Überhangmandate für mich kein grundsätzliches Problem sind, wird Sie nicht wundern. Wenn man wegen Überhangmandaten keine Vergrößerung des Deutschen Bundestages in Kauf nehmen will, bietet sich das Modell an, das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und jetzt die Fraktion DIE LINKE. in Abwandlung vorgeschlagen haben. Sie sind aus meiner Sicht aber mit verfassungsrechtlichen Problemen verbunden. Seinerzeit haben wir darüber gestritten, wie mit solchen Überhangmandaten umzugehen ist. Herr Pukelsheim hat das Modell Schweden angeführt, wo das direkt gewählte Mandat gestrichen wird, das mit der geringsten Stimmenzahl errungen wurde. Insoweit ist vieles denkbar. Die Österreicher machen es z. B. so, dass Überhangmandate bei den konkurrierenden Parteien zum Abzug gebracht werden, das wäre vielleicht auch eine lustige Variante. Wenn man den o. a. Modellen folgt, nimmt man aber andere Probleme in Kauf. Entweder die föderalen Verzerrungen, über die wir viel geredet haben, oder man muss ein schon errungenes Mandat streichen. Ich hatte damals schon gesagt, ich sehe letzteres als verfassungsrechtlich hoch problematisch an. Ich weiß, es wird vom Kollegen Meyer und anderen anders gesehen. Aber darüber hinausgehend habe ich leider auch kein Idealmodell, wie man ihr Ziel erreichen könnte.

Eine letzte Anmerkung, Herr Wieland nach Ihren Einwüfen muss ich auch einen „Ulbricht-Satz“ gebrauchen: „Niemand hat hier gesagt, das Recht soll unverständlich sein.“ Alles, was gesagt worden ist, ist, dass das berechtigte Anliegen des Entwurfs

sich leider gebrochen hat an der Komplexität der Materie und sich sprachlich wie inhaltlich ein bisschen ver stolpert hat. Danke schön!

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank, Herr Prof. Lang. Herr Prof. Meyer, bitte.

SV Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer (Humboldt Universität zu Berlin): Ob die Prognose, dass das Stimmensplitting geringer wird, eintreten wird, da habe ich meine Zweifel. Die Leute haben sich daran gewöhnt. Die Parteien von Wahlsiegern werden zwar sagen, Zweitstimme für uns, denn die ist wichtig. Ob sich aber die Wählerschaft daran halten wird, das ist eine ganz andere Frage. Mittlerweile hat sich das so eingespielt und die Zahlen sind jeweils kontinuierlich gewachsen und liegen bei der FDP bei über 40 % der Beteiligten, das ist eine ganze Menge. Deshalb ist es eine reine Spekulation, wie es ausgehen wird. Ich habe eine andere Überlegung. Vielleicht sollte sich der Ausschuss einmal überlegen, was denn die Größenzahl ist, die nicht mehr erreicht werden sollte, also die Maximalgröße, ob sie nun bei 720 oder bei 750 liegt, was ja immer eine ganze Menge mehr als jetzt ist. Dann wäre es vernünftig und klug von diesem jetzigen Parlament, wenn es diese Wahlrechtsgröße schon für die übernächste Wahl festlegte. Wenn Sie das dem nächsten Parlament überlassen, das nach diesem System gewählt ist, dann bedeutet das, dass das Parlament entscheiden muss gegen die Interessen der beteiligten Parlamentarier. Es gibt ein berühmtes Vorbild im deutschen Parlament: Nach der Einigung hat das Parlament beschlossen, dass 2002 die Größe des Parlaments unter 600 liegen soll. Von daher kommt die Zahl 598. Das Parlament hat das also beschlossen, als es die eigenen Mitglieder nicht betraf, sondern die potenziellen übernächsten Mitglieder des Parlaments. Eine solche kluge Festlegung könnte dieses Parlament auch treffen. Wie das gemacht wird, ob man die Relation zwischen den Direktmandaten und den Listenmandaten verändert, ob man das Zweistimmensystem aufgibt, was ja ursprünglich gar nicht mit dem System verbunden war und in jedem Fall zu gewissen Schwierigkeiten führt, ist eine ganz andere Frage. Ich darf noch hinzufügen, es ist das Hohelied des Direktmandats gesungen worden. Das betrifft natürlich nur die Großparteien und ein bisschen die Partei DIE LINKE. Es ist evident, dass der Vorteil der Direktmandate darin liegt, dass die Kreationsbasis lokal ist. Während die Kreationsbasis für die Listenmandate landesweit ist. Aber es sind natürlich Parteiorgane,

die aufstellen und nicht etwa Nichtparteiorgane. So viel Unabhängigkeit hat der direkt gewählte Kandidat auch wieder nicht. Aber er hat immerhin eine größere Unabhängigkeit. Die Frage ist nur, ob es für die Regierungsfähigkeit des Systems eigentlich so gut ist, wenn so viel unabhängige Leute da sind. Ich habe meine Zweifel und Sie sehen an dem jetzigen System, dass es große Schwierigkeiten macht, den Laden zusammenzuhalten. Jeder kann leicht ausbüxen, indem er sagt: Ich werde ja sowieso wieder gewählt. Während er sonst für das Ganze steht. Man darf nicht vergessen, dass auch die direkt gewählten Kandidaten wegen ihrer Parteizugehörigkeit gewählt werden. Sie bekommen vielleicht einen Bonus wegen ihrer Persönlichkeit, aber sie werden wegen ihrer Parteizugehörigkeit gewählt. Insofern ist da kein so großer Unterschied. Im Parlament sind die Abgeordneten alle gleich. Nur die Kreation ist eine andere. Ich würde jedenfalls keine so starke Betonung des direkt gewählten Kandidaten vornehmen.

Wenn ich noch überleite: nachher beim Auslandsdeutschenwahlrecht werden Sie sehen, dass Sie dann alles vergessen haben, was Sie jetzt so hochgejubelt haben. Danke schön!

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank, Herr Prof. Meyer. Bitte Herr Prof. Schorkopf.

SV **Professor Dr. Frank Schorkopf** (Georg-August-Universität Göttingen): Schade, dass ich jetzt nicht gleich etwas darauf sagen kann. Ich möchte die Frage von Herrn Dr. Wiefelspütz beantworten und würde anders ansetzen, um sie zu beantworten. Ich bin fest überzeugt, dass sich der Deutsche Bundestag zwei oder besser drei Wahlperioden Zeit geben sollte, dieses Gesetz, das jetzt kommt wird, anzuwenden. Bei der Zahl 671 fühlt man sich vielleicht etwas unwohl. Aber es gibt auch die anderen Zahlen der vorherigen Wahlperioden, die sind viel besser. Wir kennen die Zukunft nicht. Auch das BVerfG kennt sie nicht und auch nicht die Experten. Wir wissen nicht, wie sich die Parteienlandschaft und die politischen Prioritäten entwickeln. Das kann sich sehr schnell verändern. Es muss nicht die ganze Legislatur durchlaufen werden, es kann abgekürzte Wahlperioden geben, es kann so viel passieren und kein Mensch weiß, wie dieses Wahlrecht sich auswirkt. Die Prognose ist gut. Das ist der erste Punkt.

Der zweite Punkt ist: Wenn Sie nach zwei oder drei Wahlperioden sagen, die Sitzzahlen sind zu hoch, weil wir regelmäßig unter, aber in die Nähe von 700 kommen, gibt es zwei Möglichkeiten: Wir behalten das Wahlsystem bei, die mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl, die sich bewährt hat. Wenn wir das möchten – das hat auch Herr Pukelsheim am Anfang angedeutet – wäre die Möglichkeit zu sagen, wir senken die gesetzliche Sitzzahl symmetrisch um 30 bis 40 Mandate, hälftig bei den Direktmandaten und bei den Landeslisten. Das müsste auch möglich sein trotz aller Kämpfe, weil die Wahlkreiseinteilung ohnehin unter besonderer Aufmerksamkeit des Zweiten Senats steht und auch die Gesetzeslage sich so verändert hat, dass man mit Blick auf die Gleichheit der Wahl sehr genau wird hinsehen müssen. Der Plan B wäre zu sagen, wir denken dann, aber auch erst dann über ein neues Wahlrecht nach, über ein neues Wahlsystem im Sinne von Grabenwahl oder Mehrkandidatenwahlkreisen, was alles heute schon unter der Prämisse Übergangswahlrecht diskutiert wird. Aber darum brauchen wir uns keine Gedanken zu machen, weil dieses Wahlrecht, was jetzt kommen wird, kein Übergangswahlrecht ist, sondern Perspektive hat.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Frau Wawzyniak, ich wollte Sie noch bitten, ob wir das umstellen könnten. Ich würde gerne Auslandsdeutsche ansprechen, Ihnen aber dann die Möglichkeit geben, diese Frage mit zu stellen. Ich habe eine Bitte an die zwei großen Fraktionen, dass wir die Fragen zusammen stellen können und auch zusammen beantworten. Danach würden wir die FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dazu nehmen. Wir würden mit der Fragestellung beginnen bei Herrn Dr. Uhl und dann bei der SPD.

Zwischenruf: SV **Professorin Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt/Main): ...Ich erinnere daran, dass ich noch kein Einführungsstatement zum Auslandswahlrecht gegeben habe, weil ich mich nach dem Hinweis des Vorsitzenden gerichtet habe und fände es bedauerlich, wenn mir diese Gelegenheit gänzlich versagt wird.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Das wollte ich Ihnen ermöglichen, mit der Fragestellung, die auf Sie zukommt. ... Sonst müsste ich jedem hier die Möglichkeit

geben. Deshalb bitte ich darum, dass wir das so machen. ... Ich werde es trotzdem jetzt so weiter machen. Die CDU/CSU hat das Fragerecht. Herr Dr. Uhl, ist es erledigt, oder soll es Dr. Wiefelspütz mit machen?

Abg. **Dr. Hans-Peter Uhl** (CDU/CSU): Es ist in der Tat kompliziert, die Definition des Auslandsdeutschen zu formulieren und deswegen unsere gemeinsame Frage, ob dies konkret genug ist, wie es hier im § 12 Ziffern 1 und 2 BWahlG formuliert ist, oder ob jemand Vorschläge hat, wie man das konkreter fassen könnte, so dass man hier keine Probleme mit dem BVerfG bekommt.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Herr Dr. Wiefelspütz, bitte.

Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): Ich würde gerne direkt anknüpfen. Aber Du solltest noch einmal sagen, wen Du fragst.

Abg. **Dr. Hans-Peter Uhl** (CDU/CSU): Wer auch immer Vorschläge hat, der soll sich melden.

Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): Die Fragestellung, die Herr Dr. Uhl hier vorgetragen hat, hat uns das BVerfG beschert. Wir haben es uns als Gesetzgeber relativ einfach gemacht, weil uns bislang nichts Besseres eingefallen ist. Wir haben eine Formulierung des BVerfG in den Gesetzestext übernommen. Das scheint besonders schlau zu sein, aber ob es klug ist, das ist die Frage. Ich würde immer sagen, wenn mir in meinem Kurs Staatsrecht jemand erzählen würde, das sei alles völlig bedenkenfrei, dann würde ich erhebliche Zweifel haben. Natürlich ist richtig, was angedeutet worden ist: Gesetze können interpretiert werden. Aber das, was das BVerfG hier vorgetragen hat und was wir in den Gesetzentwurf übernommen haben, ist dermaßen weit gefächert, dass der Gesetzgeber meines Erachtens nicht das getan hat, was er tun muss: Eine klare Abgrenzung vorzunehmen, wer ist wahlberechtigt und wer nicht. Es ist ein überragend wichtiges Recht eines deutschen Staatsbürgers, dieses Wahlrecht. Dass – ich sage das einmal negativ – die Verwaltung, die Exekutive hier frei schöpfend über solch ein zentrales Recht entscheiden kann, ohne dass wir mindestens typisierend (drei, vier Fallgruppen) sagen, was wir damit eigentlich meinen, da habe ich erhebliche Bedenken. Ich räume aber

ein, auch mir ist bislang nichts Besseres eingefallen. Es hat ja auch einen hohen Stellenwert. Der Gesetzentwurf, den wir hier vortragen, ist ein gemeinsamer von fünf Fraktionen, den wollen wir an dieser Stelle auch nicht infrage stellen. Ich wäre aber schon sehr daran interessiert – andere auch, sogar Herr Dr. Uhl –, von den Sachverständigen einmal etwas nicht Schlaues, sondern Kluges zu hören, wie man hier doch dem Vorbehalt des Gesetzes und der Bestimmtheit, was ein zentraler Punkt unseres GG im Bereich von Rechtsstaatlichkeit und Bestimmtheit einer Norm – auch noch im Grundrechtsbereich – ist, wie wir dem Genüge tun. Sei es durch die eine oder andere ergänzende Formulierung. Wir wären wirklich dankbar, wenn Sie uns dazu einen Hinweis geben würden. Ich will die Entscheidung von Karlsruhe jetzt gar nicht infrage stellen, das kann man tun. Ich will das nicht weiter vertiefen, um nicht zu lang zu werden, man kann aber durchaus die Auffassung vertreten, dass ein bisschen mehr Bezug zu Deutschland sein muss, wenn man hier bei einer Bundestagswahl wählen soll, als nur irgendwo eine ganz blasse Verbindung. Die bloße Staatsbürgerschaft kann eigentlich nicht wirklich ausreichen, wie ich finde. Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie um einen Hinweis, wenn Sie einen haben. Insoweit würde ich das ähnlich formulieren wie Dr. Uhl. Es genügt mir nicht, dass Sie sagen, wir haben auch Bedenken, sondern bitte „Butter bei die Fische“.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Ich würde Ihnen, Frau Prof. Sacksofsky, gerne das Wort geben. Damit ist auch die Fragestellung verbunden: Wer ist Auslandsdeutscher, und wer darf wählen? Ihr Eingangsstatement, bitte.

SV **Professorin Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt/Main): Ich habe es in meiner schriftlichen Stellungnahme schon ausgeführt und möchte zwei zentrale Punkte noch einmal hervorheben. Wir sind uns über die Fundamentalität des Wahlrechts für den Bürgerstatus einig. Wir sind uns auch einig darüber, dass die Allgemeinheit der Wahl ein zentraler Wahlgrundsatz ist und deshalb strikter verfassungsrechtlicher Kontrolle untersteht. Mein Eindruck und meine Antwort auf Ihre Frage, Herr Dr. Wiefelspütz, ist, dass es kein Zufall ist, dass es Ihnen nicht gelungen ist, eine Formulierung zu finden, die einschränkend ist, aber gleichzeitig hinreichend bestimmt. Es scheint mir deshalb kein Zufall, weil sich die Zeiten einfach verändert haben. In der global vernetzten Welt ist das räumliche Andocken über einen langen

Zeitraum nicht mehr der entscheidende Gesichtspunkt, um Vertrautheit oder Betroffenheit, was die zwei Topoi sind, ...

Zwischenruf Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): Ein Internetanschluss genügt?

SV Professorin Dr. Ute Sacksofsky (Goethe-Universität Frankfurt/Main): Ich meine nicht, dass ein Internetanschluss genügt. Es hängt entscheidend davon ab, was man mit seinem Internetanschluss macht. Aber um es an einem Beispiel deutlich zu machen: Eine Person, die zwar nicht drei Monate am Stück, aber jedes Jahr in den letzten zehn Jahren mehrfach wochenweise in Deutschland war, weil sie bspw. als Journalistin für ein auswärtiges Medienunternehmen mit Sitz im Ausland arbeitet, würde nach dem Kriterium weniger Berechtigung zum Wählen haben, vielleicht gar keine. Wir wissen es nicht so genau, weil die Nummer 2 so unklar ist, dass wir überhaupt nicht wissen, was ausreichen würde oder nicht. Jedenfalls würde meine hypothetische Person nicht unter Nummer 1 fallen. Wohingegen die Person, die einmal drei Monate da war, selbst wenn es mehr als 25 Jahre her ist, fiel darunter. Es erscheint mir geradezu lächerlich, dieses Kriterium als Ansatzpunkt dafür zu nehmen, wer wahlberechtigt sein soll. Deshalb ist mein Vorschlag, das Wahlrecht für Auslandsdeutsche unbegrenzt zuzulassen. Eine sinnvolle Begrenzung kann nicht gelingen kann, weil wir in dieser global vernetzten Welt Wanderbewegungen haben, die nicht mehr an die alten Kategorien anpassen. Deshalb scheint mir die einzige – nach meiner Auffassung auch die einzige verfassungskonforme – Lösung zu sein, dass man auf die Einschränkungen verzichtet und stattdessen darauf setzt, dass sich kein Mensch den Schwierigkeiten einer Wählerregistrierung unterzieht, wenn er nicht ein hinreichendes Interesse und Vertrautheit mit dem deutschen System hat. Mir scheint das ausreichend. Diese Einsicht ist die Konsequenz von Veränderungen der modernen Welt, insbesondere durch die neuen Kommunikations- und Reisemöglichkeiten, wie auch der stärkeren politischen Integration in der EU. Ich glaube nicht, dass es gelingen kann, eine Lösung zu finden, die wirklich typisiert; denn typisiert haben sie mit Nummer 2 nicht. Nummer 2 ist das genaue Gegenteil von Typisierung, nämlich eine Einzelfallprüfung. Mit der Nummer 2 ist das verfassungsrechtliche Risiko sehr hoch; denn so entscheidet die Verwaltung im Einzelfall und ohne hinreichend bestimmte Maßstäbe über das Bestehen eines fundamentalen Rechts. Das ist meines Erachtens nicht akzeptabel und ist auch in der BVerfG-Entscheidung nicht

angelegt. Deshalb wäre meine Lösung: Es ist kein Zufall, dass die vielen klugen Abgeordneten nichts gefunden haben, was tauglich ist, sondern es kann nichts gefunden werden. Deshalb ist die konsequente Lösung, jetzt zu sagen: Die Zeit ist so weit, dass wir darauf setzen müssen, dass sich das Problem praktisch selbst reguliert darüber, dass wir die Wählerregistrierung für jede einzelne Wahl brauchen. Die Auslandsdeutschen müssen, wenn sie wählen wollen, kontinuierlich ihr Interesse am Wahlrecht dokumentieren. Mir scheint das ausreichend und ich sehe keine Differenzierung, die Sie verfassungsrechtlich verlässlich hier einziehen könnten.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Ich bleibe von mir aus betrachtet auf der linken Seite, Herr Prof. Schorkopf hat sich dazu gemeldet.

SV **Professor Dr. Frank Schorkopf** (Georg-August-Universität Göttingen): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich würde es mit der Antwort auf die Frage verbinden, die mir ganz am Anfang Herr Dr. Ruppert gestellt hat zu dieser Sache. Ich sehe es anders und würde anknüpfend an Herrn Dr. Wiefelspütz versuchen, die Frage auch – natürlich etwas ad hoc – konkret zu beantworten. In der Tat könnte man das komplett streichen und sagen, deutsche Staatsangehörigkeit als Statusrecht reicht aus. Es ist ein grundrechtsgleiches Recht, wählen zu dürfen, egal wo man sich aufhält. Das ist auch bereits ein Stück weit so, denn wer diese Verbundenheit hat, darf sich überall auf der Welt aufhalten. Es geht um eine Negativabgrenzung. Die Frage ist, Sie können sich – und das war vermutlich auch in der Gesetzesberatung so –, Fälle vorstellen, etwa war jemand niemals in Deutschland, hat aufgrund des *Ius sanguinis* die deutsche Staatsangehörigkeit und hat ein „Spiegel-Abo“. Ist das die Verbundenheit mit Deutschland, die das Wahlrecht rechtfertigen würde? Das hat auch eine empirische Seite, weshalb viele Nationen das sehr unterschiedlich regeln. Es hängt davon ab, wie groß der Teil des Volkes ist, der im Ausland lebt. Es spielt eine Rolle, ob es eine Auswanderergesellschaft oder dergleichen ist, dazu müssten wir uns auch besonders die statistische Seite ansehen.

Es gibt zwei Folgen, die Sie auch bedenken sollten, und ich kann mir nicht vorstellen, dass es dafür momentan keine Mehrheit geben würde. Das Parteiengesetz sieht vor, dass eine politische Partei nicht mehr Partei ist, wenn sie ihren Sitz aus dem deutschen Hoheitsgebiet verlegt (§ 2 Abs. 3 Nr. 2 PartG). Eine Partei also, die allein

die Interessen der deutschen Staatsangehörigen, etwa die in Brüssel bei Institutionen arbeiten, rechtfertigt, kann es nicht geben. Die Partei muss ihren Sitz in Deutschland haben. Wäre es aber nicht eigentlich, wenn sich Frau Sacksofskys Lösung durchsetzte, konsequent, diese Norm zu streichen? Warum sollten dann Auslandsdeutsche, von denen es vielleicht 2 Mio. irgendwo auf der Erde gibt, nicht spezifische auslandsdeutsche Interessen politisch organisieren? Sie kommen dann in Folgeprobleme. Es ist nicht zwingend, dass Sie die Norm streichen. Aber Sie hätten das nächste Problem, denn konsequent von Frau Sacksofskys Position gedacht müssten Sie auch die politischen Interessen von Auslandsdeutschen, die ganz andere sind als die der Deutschen, die hier leben und kontinuierlichen Bezug haben, regeln. Weitergehend war im Wahlrechtsdiskurs aufgebracht worden, wie delegitimierend es wäre, wenn eine politische Mehrheit im Deutschen Bundestag durch die Überhangmandate zustande kommen würde. Sie erinnern sich daran. Was wäre eigentlich, wenn die Demoskopen nach einer Bundestagswahl, die sehr knapp ausgegangen ist, sagen, dass die politische Mehrheit durch das Votum der Auslandsdeutschen, und zwar der reinen Statusdeutschen zustande gekommen ist? Wenn Sie schon bei den Überhangmandaten von Leuten, die hier wohnen, ein politisches Problem sehen, die Presse ist da sehr darauf eingestiegen, was wäre eigentlich bei der anderen Frage? Dann kommen wir in die Kategorie, was Frau Prof. Lübke-Wolff in ihrem Sondervotum zur Mitbestimmung und Selbstbestimmung gesagt hat. Es ist kein Problem, sich über Fremdbestimmung / Mitbestimmung abzugrenzen. Ich glaube, das ist ein legitimes Interesse und Sie haben versucht, das zu typisieren. Ich hatte anfangs gesagt, das ist verfassungsmäßig und ich will das auch begründen. Der Wortlaut ist durch die Gesetzesbegründung bestimmbar. Er ist bestimmbar und Sie haben davon ausdrücklich Abstand genommen, die Norm durch eine Insbesondere-Regelung weiter zu konkretisieren und auch haben sie relativ viele Beispiele genannt, was Sie sich darunter vorstellen. Vielleicht könnte sie auch noch Gründe nennen, was ausgeschlossen sein soll, um den Tatbestand noch deutlicher zu machen. Vielleicht könnte sie das aber auch in die Nummer 2 aufnehmen, um deutlich zu machen, dass der Selbstbestimmungsaspekt im Vordergrund stehen soll. Sie könnten ein minimales Qualifikationserfordernis einführen, indem man formuliert: „Aus Gründen ... die es rechtfertigen, an der Selbstbestimmung des deutschen Volkes teilzunehmen“. Also das Motiv deutlicher zu machen und in den Gesetzestext aufzunehmen. Sie möchten keinen bestimmenden Einfluss von Status-

deutschen, die von den Gesetzen, die hier beschlossen werden, nicht betroffen sind. Das meinen Sie mit dem „betroffen sein“.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Jetzt habe ich noch Wortmeldungen von der rechten Seite von mir aus, von Herrn Prof. Meyer.

SV Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer (Humboldt Universität zu Berlin): Ich habe zu der Nummer 1 das Bedenken, dass drei Monate Aufenthalt ab 14 Jahre, ganz gleich, was vorher war, ausreicht. Also jeder Besuch bei der Oma, der ein bisschen länger dauert, würde jemanden zum Wahlberechtigten machen. Ich weiß nicht, ob das gemeint ist. Gemeint ist wahrscheinlich, dass jemand 14 Jahre lang hier aufwächst und dann noch ein Vierteljahr hier ist, um die Wahlberechtigung (später) zu erhalten. Das ist gemeint, das sollte man aber auch so formulieren.

Gegen Absatz 2 Nummer 2 habe ich, entgegen Frau Sacksofsky, erhebliche Bedenken. Es ist außerordentlich ungenau, was dort gemeint ist, und ich weiß nicht, wie die Wahlbehörden das exekutieren wollen. Aber es gibt einen sachlichen Grund: Unser Wahlgesetz beruht – und wir haben darüber lange philosophiert – auf dem Direktwahlsystem, wo es um Wahlkreise und Wahlkreiskandidaten geht, und dem Listenwahlsystem. Ich verstehe völlig, dass für jemanden, der in Santiago de Chile sitzt und dort den „Spiegel“ bezieht und sich im Internet an deutschen Sachen orientiert, die Annahme keine Schwierigkeiten macht, eine Wahlberechtigung zu haben. Das Problem liegt aber darin: Welchem Wahlkreis soll er zugeordnet werden? Wenn Sie die BVerfG-Entscheidung genau nachlesen, ist es ja nicht nur die Informationsmöglichkeit, da mag das Internet ausreichen, sondern die Kommunikationsmöglichkeit. Mit welchem Wahlkreis soll er verbunden sein, wenn er in Santiago de Chile sitzt, und zwar die ganze Zeit schon? Möglicherweise haben die Eltern auch schon da gesessen, und haben die deutsche Staatsangehörigkeit beibehalten. Das heißt, sie haben keine Zuordnung zu einem Wahlkreis. Das ist nicht nur ein technisches, sondern es ist auch ein inhaltliches Problem. Wo soll die Kommunikation mit welchem Wahlkreis geführt werden und mit welchen Leuten in dem Wahlkreis. Das wäre anders, wenn wir „Kolonien“ mit einer Menge von Auslandsdeutschen hätten. Die haben wir gehabt. In Polen ist es z. B. denkbar, dass man dann einen eigenen Wahlkreis macht, wenn genügend Deutsche vorhanden sind. Außerhalb dieser

Möglichkeit gibt es keine Zuordnung zu einem Wahlkreis, d. h., die Wahl mit der Erststimme hat keinen vernünftigen Hintergrund. Deshalb wäre ich sehr stark dafür, den Absatz 2 zu reduzieren auf die Fälle, bei denen man eine lokale Anbindung hat. Das sind z. B. die Grenzgänger, die hier in Deutschland arbeiten. Die kann man dort wählen lassen, wo sie arbeiten. Das wäre kein Problem. Aber im Übrigen würde ich da sehr restriktiv vorgehen. Außerdem, Sie können sich gar nicht vorstellen, wie viel Wahlprüfungsbeschwerden an das Verfassungsgericht gehen werden, weil man nicht zugelassen wird. Die Leute sind sensibel geworden in dieser Sache. Ich glaube nicht, dass es für ein Parlament vernünftig wäre, diese „Büchse der Pandora“ zu öffnen. Danke!

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Herr Prof. Lang, bitte.

SV Professor Dr. Heinrich Lang (Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald): Frau Sacksofsky, Sie haben bei Ihrer Analyse sehr stark den Grundsatz der Allgemeinheit in den Vordergrund gestellt. Ich habe versucht zu sagen, dass dieser Grundsatz in einem Spannungsverhältnis zu anderen verfassungsrechtlich bedeutsamen Funktionen der Wahl steht, die den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl hier einschränken können. Herr Schorkopf hat es auch betont. Es geht bei der Wahl um Selbst- und nicht um Fremdbestimmung. Das führt mit Blick auf die Beteiligung von Auslandsdeutschen zu der Frage: Kann man, um die geforderte Anbindung an die hiesigen politischen Verhältnisse zu belegen, überhaupt irgendein Kriterium verwenden? Wenn wir überhaupt eines verwenden können, um eine solche Anbindung an das System der Bundesrepublik zu überprüfen, scheint mir das Gesetz ganz vernünftig vorzugehen. Das ist bisher noch nicht so erläutert worden, eigentlich muss man die Ziffern 1 und 2 in einem gewissen Zusammenhang sehen. Die Ziffer 1 ist eine Vertypung, und zwar eine Vertypung, die nun wirklich geringe Anforderungen stellt. Herr Meyer hat diese materiellen Kriterien aus anderer Perspektive sogar hinterfragt – nur drei Monate und eine Fortzugsfrist von 25 Jahren. Mir scheint es zumutbar zu verlangen, dass ein Auslandsdeutscher, der in Deutschland wählen möchte, innerhalb von 25 Jahren und nach seinem 14. Lebensjahr einmal drei Monate in Deutschland war. Wenn wir also Nummer 1 anerkennen können als vertypen Regeltatbestand, dann ist eigentlich die Nummer 2 eine Ausnahme dazu, die sozusagen dem Wahlrechtsgleichheitssatz noch mehr zum Durchbruch verhilft. Deshalb, Frau

Sacksofsky, verstehe ich nicht, dass Sie gerade diese Regelung kritisieren. Es ist ganz typisch, dass man in einer Massenverwaltung vertyppt und dann mit einer Art von Generalklausel Sonderfälle erfassen will. Wenn das Schlagwort Generalklausel fällt, könnte man sogar überlegen, die Nummer 2 noch schlanker zu formulieren, etwa mit der Formulierung „aus anderen Gründen“. Dann wäre die Regelung noch offener gefasst, was zum Generalklauselcharakter passen würde. Man würde dann aber vielleicht dem Einwand zu offener Formulierung und fehlender hinreichender Konkretisierung ausgesetzt sein. Im Übrigen ist alles, was noch an sonstigen Tatbestandsmerkmalen in der Nummer 2 steht, praktisch eins zu eins aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts übernommen. Man wird das schlecht als etwas verfassungsrechtlich Inkriminiertes ansehen können.

Einwurf Abg. **Dr. Dieter Wiefelspütz** (SPD): *nicht rekonstruierbar – ohne Mikrofon.*

SV **Professor Dr. Heinrich Lang** (Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald): Herr Dr. Wiefelspütz ich bin einverstanden, man könnte auch sagen, ich nehme eine Generalklausel im gerade beschriebenen Sinne. Aber, dass in § 12 Abs. 2 versucht wird, einerseits in der Nummer 2 Ausnahmetatbestände noch einmal zu konkretisieren, dass die Vorschrift andererseits aber so deutungsoffen ist, dass sie auch noch andere atypische Fälle erfassen kann, ist für mich gerade ein Vorteil dieser Regelung. Noch einmal, sie dient ...

Einwurf Abg. **Wolfgang Wieland** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): *nicht rekonstruierbar – ohne Mikrofon.*

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Herr Wieland, Sie haben recht.

SV **Professor Dr. Heinrich Lang** (Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald): Ich erlaube mir aber trotzdem, noch einmal kurz darauf einzugehen. Herr Dr. Wiefelspütz, das ist bei allen Tatbestandsmerkmalen so, dass die erste Konkretisierung die Verwaltung übernimmt. Nehmen Sie das Polizeirecht, die öffentliche Ordnung. Es ist untersagt, die öffentliche Ordnung zu gefährden. Was ist das denn? Das konkretisiert die Verwaltung und es wird im Streitfall durch die Gerichte überprüft. Das ist normale Praxis. Vielleicht als Letztes ...

Einwurf Abg. **Wolfgang Wieland** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): *nicht rekonstruierbar – ohne Mikrofon.*

SV **Professor Dr. Heinrich Lang** (Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald): Nein, das steht in jedem Landespolizeigesetz drin. Noch einmal zu § 12 Abs. 2. Die Nummer 2 ist eine „Vergünstigung“, eine Hilfe gegenüber überbordenden Beschränkungen der Wahlallgemeinheit. § 12 Abs. 2 als verfassungswidrig, weil zu unbestimmt einengend formuliert, anzusehen, erscheint mir deshalb etwas problemüberbewusst.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Als Letzter bitte Herr Prof. Grzeszick und dann die Fragestellungen von den Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

SV **Professor Dr. Bernd Grzeszick** (Universität Heidelberg): Wenn wir verfassungsrechtlich vs. verfassungspolitisch argumentieren, müssen wir zunächst klar die Grenzlinie ziehen. Die Grenzlinie, über die wir hier sprechen, ist eine zweifach gezogene. Es ist zum einen die der Bestimmtheit und zum Zweiten die der Rechtsgleichheit. Zur Bestimmtheit ist schon viel gesagt worden, und dass Normen ein Mindestmaß an Bestimmtheit haben müssen, ändert sich auch dann nicht, wenn man mir entgegen dem, was ich gesagt habe, Zitate von Ulbricht unterschiebt. Gesetze müssen das Mindestmaß haben, was verfassungsrechtlich gefordert ist. Das Problem ist die gegenläufig wirkende Norm, und das ist hier die Wahlrechtsgleichheit, die Einzelfallgerechtigkeit für den einzelnen Wähler verfassungsrechtlich vorschreibt. Das heißt, wir bewegen uns von vornherein in einem Spannungsfeld, in dem wir nicht generell und abstrakt durchregeln können, sonst handeln wir uns einen Verfassungsverstoß ein. Dann gehen wir auf die zweite Ebene und schauen uns an, wie der Gesetzgeber dieses Spannungsverhältnis im vorliegenden Fall im Einzelnen aufgefangen hat. Er hat es sehr schön aufgefangen, und zwar gibt es einen Generalauschluss in Abs. 1, der ist nicht mit abgedruckt, deswegen gerät er leicht aus dem Horizont. Dann gibt es zwei Ausnahmen, die ausnahmsweise ein Wahlrecht erlauben. Da haben wir einen vertypisierten verregelten Fall, der gewisse formalisierte quantitative Kriterien aufstellt, das ist der von Nummer 1. Ob der sinnvoll ist

oder nicht, darüber mag man streiten. Man muss aber aufpassen, dass das, was herauskommt – nämlich dass relativ wenig an materieller Substanz, an Verbindung genügt – nicht auf die Frage der Bestimmtheit durchschlägt. Man kann zu Recht feststellen, und Frau Sacksofsky hat es getan, dass da relativ wenig an materialer Anbindung verlangt wird; das ist aber zulässig. Dann stellt sich darüber hinaus die Frage: Gibt es noch andere Konstellationen, in denen dieses Wenige, was vom Gesetzgeber verlangt wird, vorliegen könnte? Dann sehen wir uns Nummer 2 an und da sagt der Gesetzgeber, aus anderen Gründen usw. kann dies der Fall sein. Also sagt er, es gibt andere Fälle, da erreichen wir das Niveau von Nummer 1, aber die formalen Kriterien sind nicht gegeben. Wenn kein wahlrechtliches Problem entstehen soll, muss dies berücksichtigt werden, und genau das hat das BVerfG aufgegeben. Dann geht der Gesetzgeber noch weiter und sagt, wir nehmen aber nicht alles, sondern er typisiert und formalisiert zwei Kriterien, über die diese materielle Rückanbindung hergestellt werden muss, nämlich die Vertrautheit und die Betroffenheit, und gibt dazu eine Gesetzesbegründung. Das heißt, wenn man sich die Gesetzessystematik in Ruhe insgesamt anschaut, haben wir im Ergebnis eine hinreichend intensive Konturierung. Wenn wir diese Konturierung weiter vorantreiben und eingrenzen, haben wir das Problem, dass wir erstens die Einengung von Nummer 1 unterlaufen, wenn wir es enger ziehen und zweitens im Ergebnis Verstöße gegen Wahlrechtsgleichheit produzieren. Deswegen glaube ich, hat der Gesetzgeber dies zu Recht im Ergebnis so relativ weit bestimmt. Nun der dritte Schritt: Wie wendet die Verwaltung die Gesetze an? Nahezu alle Gesetze, die gegenüber dem Bürger exekutiert werden müssen, werden durch die Verwaltung angewendet. Damit hat die Verwaltung zwingenderweise den Erstzugriff im Einzelfall. Dabei kann sie für den Umfang mit derartigen Rechtssätzen Verwaltungsinnenrecht erlassen, das eine gleichmäßige, verfassungsgemäße Anwendung sicherstellt – Verwaltungsvorschriften und Richtlinien. Da ist für die Verwaltung dann vorgegeben, wie mit den Normen bei der Anwendung umzugehen ist, was in einzelnen Kriterien drin ist und was nicht, in einzelnen Katalogen. Damit stellt die Verwaltung sicher, dass innerhalb dieser Gruppe keine Gleichheitsverstöße passieren. Im Ergebnis wird damit dem verfassungsgemäßen Anliegen des Gesetzgebers hinreichend Rechnung getragen. Der Gesetzgeber könnte die Fälle weiter eingrenzen, das ist im Prinzip möglich, aber er läuft dann relativ schnell Gefahr, gegen die Wahlrechtsgleichheit zu verstoßen, vor

allem falls er weiter vertypisiert und damit die materielle Anbindung des Kommunikationszusammenhangs tendenziell ausblendet.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Es ist kurz vor 16.00 Uhr, trotzdem glaube ich, wir müssen nicht pünktlich um 16.00 Uhr aufhören, wir haben noch einen Moment Zeit. Frau Wawzyniak, bitte Ihre Fragen und dann Herr Wieland.

BE **Halina Wawzyniak (DIE LINKE.)**: Ich habe mir überlegt, dass ich die zwei Sachen, die ich vorhin fragen wollte, eher als Anmerkung mache, weil ich glaube, dass wir mit den Fragen dann nicht weiterkommen. Aber an Frau Prof. Sacksofsky hätte ich trotzdem eine Frage. Mich hat es mit dem Internet durchaus überzeugt, zu sagen, es sei damit zumindest eine Nähe vorhanden. Ich wollte Sie fragen: Wenn man in der Nummer 2 den Halbsatz „und von ihnen betroffen sind“ – von diesen Entscheidungen, denn das ist offensichtlich der Punkt, auf den es ankommt, weil ich irgendwo durch das Netz surfe und vielleicht besser Bescheid weiß als der, der hier lebt, aber nicht davon betroffen bin – streichen würde, ob das dann Ihrer Intention näher kommen würde und ob das Ihr Problem lösen würde? Das ist meine konkrete Frage.

Ansonsten will ich nur die Anmerkung von vorhin machen. Ich hatte das mit den Direktmandaten gesagt, ich habe die Stelle im BVerfG-Urteil gefunden: „Durch die Wahl der Wahlkreiskandidaten soll zumindest die Hälfte der Abgeordneten eine enge persönliche Beziehung zu ihrem Wahlkreis haben. Dieses Ziel kann nur verwirklicht werden, wenn der erfolgreiche Kandidat sein Wahlkreismandat auch dann erhält, wenn das nach dem Proporz ermittelte Sitzkontingent der Landesliste seiner Partei zur Verrechnung nicht ausreicht.“ Diese Passage meinte ich vorhin, damit das klar gestellt ist. Mit Herrn Prof. Lang würde ich gerne irgendwann diskutieren, hier schaffen wir das jetzt nicht. Ich habe mir den § 7 Abs. 1 BWahlG – frühere Fassung – noch einmal aus dem BWahlG herausgezogen. Der hieß: „Landeslisten derselben Parteien gelten als verbunden, soweit nicht erklärt wird, dass eine andere oder mehrere beteiligte Landeslisten von der Landeslistenverbindung ausgeschlossen sein sollen.“ Meine Frage vorhin war, jetzt nur noch als Anmerkung zum Protokoll: Was passiert, wenn eine Landesliste einer Partei sagt, ich will mit dem Rest des Haufens nichts mehr zu tun haben und alleine antreten? Das können wir jetzt nicht

ausdiskutieren, das müssen wir vielleicht an anderer Stelle machen. Ansonsten meine Frage an Frau Prof. Sacksofsky, ob das mit der Streichung des Halbsatzes ihr Problem lösen würde.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Vielen Dank! Herr Wieland, bitte.

BE **Wolfgang Wieland** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich hatte meine Frage schon gestellt, weil ich wusste, dass ich vor 16.00 Uhr nicht mehr dran komme. Ich will sie nur noch einmal präzisieren, nach dem, was gesagt wurde. Der Wunsch der Kollegen Dr. Uhl und Dr. Wiefelspütz, dass uns jemand eine präzisere Formulierung gibt, dieser Wunsch wurde nicht erfüllt. Bei denen, die sagen, es ist nicht nötig, ist das verständlich: Wer meint, es ist hinreichend bestimmt, der muss keine bessere Formulierung liefern. Frau Prof. Sacksofsky sagt, das geht gar nicht, ihr müsst alle wählen lassen. Deswegen an Sie noch einmal die Frage: Die Ausführungen im Beschluss des BVerfG, wo es so schön heißt: „Demokratie setzt, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus“ usw. Die Kommunikationsfunktion wird dort noch einmal betont, dass es also nicht nur um einen Wahlakt geht, sondern um kontinuierliche Kommunikation ... ja, Sie haben es gelesen. Kann man dann sagen, darauf verzichten wir jetzt vollständig? Es ist ja nicht ernsthaft das „Spiegel“-Abonnement nachprüfbar, nach dem Motto „Spiegelleser wählen mehr“, das wäre verkaufssteigernd. Es ist ja auch der Internetempfang nicht ernsthaft nachprüfbar. Das heißt, man müsste dann diese Kommunikationsfunktion einfach unterstellen und sagen, dadurch, dass sie an der Wahl teilnehmen wollen, beweisen sie, dass sie irgendwie Teil dieses Kommunikationsprozesses sind. Ist das nicht zu kühn? Ist das nicht wirklich zu kühn, wenn man sagt, alle dürfen wählen und davon vollständig abstrahiert, was hier ausgeführt wird zu dieser Kommunikationsfunktion? Dasselbe auch an Herrn Prof. Meyer gefragt. Natürlich ist es bei den Pendlern, bei den Grenzgängern einfach. Was ist mit der volljährigen Tochter des Grenzgängers, die noch in dem anderen Land studiert? Der Vater darf wählen, weil er den Arbeitsplatz hat, die Tochter hat ihn noch nicht. Wenn sie wählen will, muss sie sich nach dem Studium einen suchen in Deutschland. Ist so etwas durchhaltbar? Ich sehe ja auch das Problem, was wir uns da bescheren mussten durch diese Entscheidung des BVerfG. Wir versuchen, wenigstens in der Begründung zu typisieren – wenn man es

im Gesetzestext täte, vergäße man im Zweifel eine zu typisierende Gruppierung. Das ist das große Problem dabei. Sie sagen, da ihr örtlich nicht anknüpfen könnt, nehmt nur den Arbeitsplatz. Was ist mit dem, der nun wirklich für eine „Deutsche Welle“ oder für wen auch immer dort arbeitet, der ganz direkt unserer Gesetzgebung, unserer Finanzierung dieser Auslandsnachrichten usw. unterworfen ist? Dessen Arbeitsplatz im Ausland davon abhängt, der besser informiert ist als jeder andere, weil er als Medienmensch dort arbeitet, aber noch nie in Deutschland gelebt hat. Ist es möglich, vor diesen Ausführungen des Gerichtes zu sagen, der hat dann eben Pech gehabt? War nicht auch die Intention dieses Beschlusses, mehr und nicht im Grunde weniger zu ermöglichen? So habe ich es jedenfalls verstanden und sehe das so ein bisschen als Aufforderung, lasst sie im Grunde alle wählen, aber so ein bisschen Deutschlandbezug muss doch da sein. Das sollen wir nun in den Gesetzestext fassen.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Sorgen über Sorgen bei den Abgeordneten. Frau Sacksofsky, können wir die irgendwie lösen? Herr Prof. Meyer ist auch noch gefragt gewesen.

SV **Professorin Dr. Ute Sacksofsky** (Goethe-Universität Frankfurt/Main): Ich bin ja nicht ganz so sorgenvoll, also bemühe ich mich, die Sorgen der Abgeordneten zu beruhigen. Zunächst zu der Frage, ob die Streichung des zweiten Halbsatzes der Nummer 2 eine Verbesserung bringen würde: Nein, nach meiner Position nicht, weil es das eigentliche Problem nicht behebt, denn weiterhin entscheidet die Exekutive im Einzelfall. Dass die Exekutive überhaupt zur Hoheitsausübung legitimiert ist, ist letztlich auf den Wahlakt zurückzuführen. Daher darf es der Exekutive nicht überlassen werden, nach relativ unbestimmten Kriterien darüber zu entscheiden, ob jemandem das Wahlrecht zukommt. Dieses Problem würde nicht gelöst, auch wenn wir die Betroffenheit hier streichen würden.

Mein zweites Argument zum Thema Betroffenheit und dem Komplex Fremd- und Selbstbestimmung: In der globalen Entwicklung folgen Biografien längst nicht mehr einem klar vorgezeichneten Weg: sowohl Wohnort wie auch Arbeitsstelle können sich schnell verändern. Damit, besteht jedenfalls eine potenzielle Betroffenheit für die Auslandsdeutschen, weil jeder Deutsche das Recht hat, jederzeit nach Deutschland

zurückzukommen. Deshalb kann man nicht von vornherein sagen, jemand, der jetzt für viele Jahre im Ausland lebt, sei auf keinen Fall betroffen. Erinnert sei an das schöne Beispiel mit der Tochter eines Grenzgängers, selbst wenn sie im Ausland lebt und studiert ist ja gar nicht klar, wo sie einmal arbeiten wird; immerhin arbeiten ihre Eltern auch in Deutschland.

Das bringt mich zum dritten Gesichtspunkt, zur Kommunikationsfunktion, die Sie, Herr Wieland, angesprochen haben. Auch Kommunikation hat sich verändert und wird vielfach über elektronische Wege geführt; dies zeigt für den politischen Bereich auch die Debatte um e-Government. Teilnahme an Kommunikation verlangt also nicht mehr zwingend, vor Ort zu sein. Soziale Medien wie Facebook beispielsweise werden vielfach genutzt, so dass die räumliche Verortung nicht mehr zentral ist.

Als letzten Punkt erinnere ich noch einmal daran, dass dann, wenn man Beschränkungen haben will – insofern bin ich mit Herrn Meyer wieder einig – die Anforderungen der Nummer 1 viel zu weit gefasst sind: 3 Monate vor bis zu 25 Jahren sagt doch nichts über Verbundenheit mit Deutschland aus. Wenn dann die Nummer 2 noch so ähnlich wie Nummer 1 ausgelegt werden soll, gibt es wirklich kein stimmiges System mehr. Deshalb handeln Sie sich mit jeder Beschränkung des Wahlrechts für Auslandsdeutsche Gleichheitsprobleme oder Unbestimmtheitsprobleme ein. Ich teile die Sorgen nicht, dass lauter Menschen, die mit Deutschland nichts zu tun haben, die sich nicht potenziell oder real betroffen fühlen und die sich nicht mit den politischen Verhältnissen vertraut gemacht haben, plötzlich als Wähler registrieren lassen. Eine so irrealen Phantasie kann keine zweifelhaftes Gesetzeslösung stützen.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Herr Prof. Meyer, bitte.

SV **Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer** (Humboldt Universität zu Berlin): Herr Wieland, zum Beispiel von dem Korrespondenten des Deutschen Rundfunks: Der Deutsche Rundfunk würde schlechte Personalpolitik machen, wenn er Deutsche im Ausland, die seinen Rundfunk vertreten, nicht für mindestens drei Monate in Deutschland lässt. Das ist völlig undenkbar. Das gilt für die Goethe-Institute genauso

wie für die Parteiorganisationen wie die Konrad-Adenauer-Stiftung usw. Natürlich gibt es da Austausch, das ist nicht das Problem.

Aber ich darf noch auf eines hinweisen, nach § 49 des BWahlG ist gegen solche Entscheidungen der Behörden, die auf so magerer Basis entstehen, keinerlei verwaltungsgerichtlicher Rechtschutz möglich. Das heißt, es geht automatisch sofort in die Wahlprüfungsbeschwerde. Ich garantiere Ihnen, Sie werden einen Wust von Wahlprüfungsbeschwerden bekommen, denn die Auslegung ist nicht beliebig zu machen. Sie kann nicht vernünftig gemacht werden, so wie Sie es formuliert haben. Das müssen Sie sich überlegen, ob Sie das wirklich haben wollen. Ich meine, das ist die Sache nicht wert.

Stv. Vors. **Frank Hofmann (Volkach)**: Ich darf mich recht herzlich für das Engagement und für die Arbeit, die die Sachverständigen gemacht haben, bedanken. Wir schließen die 89. Sitzung des Innenausschusses. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise und alles Gute für die Zukunft. Vielen Dank!

Ende der Sitzung: 16.10 Uhr