

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/11819 –**

**Entwurf eines Zweiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung  
des Bundeswahlgesetzes**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Dr. Dagmar  
Enkelmann, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/11821 –**

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

### **A. Problem**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11, 2 BvR2670/11, 2 BvE 9/11) entschieden, dass § 6 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2a sowie 5 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) mit Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) unvereinbar und die beiden erstgenannten Absätze nichtig sind. Infolge dieser Feststellung fehlt es derzeit an einer wirksamen Regelung des Sitzzuteilungsverfahrens für die Wahlen zum Deutschen Bundestag.

### **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11819 hält im Einvernehmen der einbringenden Fraktionen am Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl fest, bei dem die Personenwahl von Wahlkreisbewerbern nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl mit der Verhältniswahl von Landeslisten der Parteien kombiniert ist und durch Anrechnung der gewonnenen Direktmandate auf die Listenmandate der Grundcharakter der Verhältniswahl gewahrt wird.

Zur Vermeidung des Phänomens des so genannten negativen Stimmgewichts wird die mit dem 19. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 25.11.2011 (BGBl. I S. 2313) eingeführte länderweise Verteilung der Sitze auf

die Landeslisten der Parteien in modifizierter Form als erste Stufe der Sitzverteilung beibehalten.

Zum Ausgleich von Überhangmandaten wird in einer zweiten Stufe der Sitzverteilung die Gesamtzahl der Sitze so weit erhöht, bis bei anschließender bundesweiter Oberverteilung an die Parteien und Unterverteilung auf die Landeslisten alle Wahlkreismandate auf Zweitstimmenmandate der Partei angerechnet werden können.

**Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/11819 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.**

Zu Buchstabe b

**Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/11821 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.**

### **C. Alternativen**

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/11821.

### **D. Finanzielle Auswirkungen**

Durch die Änderung des Bundeswahlgesetzes fallen Kosten insoweit an, als die Software des Bundeswahlleiters zur IT-unterstützten Ermittlung des Wahlergebnisses an das neue Verfahren der Mandatzuteilung angepasst werden muss.

Sofern sich nach dem Ergebnis einer Bundestagswahl die Gesamtzahl der Sitze erhöht, fallen nach dem Abgeordnetengesetz Mehrkosten für die Amtsausstattung, Abgeordnetenentschädigung und Versorgungsansprüche weiterer Abgeordneter an.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11819 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 1 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„In einer ersten Verteilung wird zunächst die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) in dem in Satz 2 bis 7 beschriebenen Berechnungsverfahren den Ländern nach deren Bevölkerungsanteil (§ 3 Absatz 1) und sodann in jedem Land die Zahl der dort nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze auf der Grundlage der zu berücksichtigenden Zweitstimmen den Landeslisten zugeordnet.“

- b) In Absatz 7 Satz 1 werden jeweils die Wörter „zu vergebenden“ gestrichen.

2. Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. In § 46 Absatz 2 wird die Angabe „§ 6 Abs. 4 Satz 3“ durch die Wörter „§ 6 Absatz 6 Satz 5“ ersetzt.“;

- b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11821 abzulehnen.

Berlin, den 20. Februar 2013

### Der Innenausschuss

**Wolfgang Bosbach**  
Vorsitzender

**Reinhard Grindel**  
Berichterstatter

**Gabriele Fograscher**  
Berichterstatterin

**Dr. Stefan Ruppert**  
Berichterstatter

**Halina Wawzyniak**  
Berichterstatterin

**Wolfgang Wieland**  
Berichterstatter

## Bericht der Abgeordneten Reinhard Grindel, Gabriele Fograscher, Dr. Stefan Ruppert, Halina Wawzyniak und Wolfgang Wieland

### I. Zum Verfahren

#### 1. Überweisung

Die Gesetzentwürfe auf **Drucksachen 17/11819** und **17/11821** wurden in der 215. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Dezember 2012 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

#### 2. Votum des mitberatenden Ausschusses

Zu Buchstabe a

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 117. Sitzung am 20. Februar 2013 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)665 anzunehmen.

Zu Buchstabe b

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 117. Sitzung am 20. Februar 2013 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

#### 3. Beratungen im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 88. Sitzung am 12. Dezember 2012 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung u. a. zu den Vorlagen auf Drucksachen 17/11819 und 17/11821 einschließlich der Ausschussdrucksache 17(4)625 durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 89. Sitzung am 14. Januar 2013 durchgeführt. Hinsichtlich der Ergebnisse der Anhörung, an der sich acht Sachverständige beteiligten, wird auf das Protokoll der 89. Sitzung des Innenausschusses vom 14. Januar 2013 (Nummer 17/89) mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der Innenausschuss hat die Gesetzentwürfe auf Drucksachen 17/11819 und 17/11821 in seiner 93. Sitzung am 20. Februar 2013 abschließend beraten.

Zu Buchstabe a

Als Ergebnis der Beratungen empfiehlt der **Innenausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE., den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11819 in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)665 anzunehmen.

Der Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(4)665 wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. angenommen.

Zuvor wurde der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache

17(4)625 neu endg. mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt. Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 17(4)669 wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung eines Mitglieds der Fraktion DIE LINKE. abgelehnt.

a) Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(4)625 neu endg. hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

1. *Es wird folgende Nummer 1 vorangestellt:*

*„1. In § 3 Absatz 1 Nummer 2 Satz 2 wird die Angabe „§ 6 Abs. 2 bis 7“ durch folgende Angabe ersetzt*

*„§ 6 Absatz 2 Satz 3 und Absatz 4“*

2. *Die bisherige Nummer 1 wird Nummer 2 und dort wird § 6 wie folgt gefasst:*

*„§ 6*

*Wahl nach Landeslisten*

*(1) Für die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze werden die für jede Landesliste abgegebenen Zweitstimmen zusammengezählt. Bei der Verteilung werden Zweitstimmen derjenigen Wähler nicht berücksichtigt, die mit ihrer Zweitstimme eine Partei gewählt haben, die weniger als fünf Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hat, es sei denn, die Partei hat in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen oder es handelt sich um eine Partei einer nationalen Minderheit.*

*(2) Die Regelungen dieses Absatzes dienen nur dazu, als Basis für die Sitzuteilung nach Absatz 3 eine bundesweite Mindestsitzzahl jeder Partei zu ermitteln. Auf jedes Land entfallen von der Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) zunächst so viele Sitze, wie sich nach dem Bevölkerungsanteil (§ 3 Absatz 1) des Landes in entsprechender Anwendung des Berechnungsverfahrens gemäß Absatz 4 ergeben. Jeder Landesliste werden so viele dieser Landessitze zugeordnet, wie sich nach Teilung der Summe ihrer Zweitstimmen durch einen nach Absatz 4 zu ermittelnden Zuteilungsdivisor und anschließender Rundung des Ergebnisses ergeben. Mindestens wird der Landesliste jedoch die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze zugeordnet. Die Summe der nach Satz 3 und 4 zugeordneten Sitzzahlen der Landeslisten jeder Partei ergibt ihre bundesweite Mindestsitzzahl.*

*(3) Vorbehaltlich der Regelungen des § 7 wird die endgültige Verteilung der Sitze wie folgt vorgenommen:*

1. Die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) wird nach dem Verhältnis der von den Parteien bundesweit errungenen Zweitstimmen auf die Parteien verteilt. Dazu wird die Zweitstimmenzahl jeder Partei durch einen nach Absatz 4 ermittelten Zuteilungsdivisor geteilt und das Ergebnis anschließend gerundet. Wird dabei die nach Absatz 2 ermittelte Mindestsitzzahl für mindestens eine Partei nicht erreicht, so ist die Zahl der zu verteilenden Sitze solange zu erhöhen und erneut nach dem Verhältnis der Zweitstimmen auf die Parteien zu verteilen, bis für jede Partei die Mindestsitzzahl erreicht ist.
2. In den Parteien werden die für sie nach Nummer 1 ermittelten Sitze auf die Landeslisten verteilt. Auf jede Landesliste entfallen so viele der Sitze, wie sich nach Teilung ihrer Zweitstimmenzahl durch einen nach Absatz 4 ermittelten Zuteilungsdivisor und anschließender Rundung des Ergebnisses ergeben, jedoch mindestens so viele Sitze, wie die Partei in dem Land Wahlkreise errungen hat, wobei sich die Zahl der nach Satz 1 auf die Partei zu verteilenden Sitze nicht erhöht.
3. Von der für jede Landesliste so ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der von der Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze abgerechnet. Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

(4) Der jeweilige Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass sich bei der Berechnung insgesamt so viele Sitze ergeben, wie Sitze zu verteilen sind. Zu seiner Bestimmung wird zunächst die Zahl der zu berücksichtigenden Zweitstimmen durch die Gesamtzahl der jeweils zu vergebenden Sitze geteilt. Ergeben sich bei Anwendung des Zuteilungsdivisors Sitzbruchteile unter 0,5, so werden diese auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Sitzbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Entfallen nach Rundung mehr oder weniger Sitze auf die Landeslisten beziehungsweise Parteien als Sitze insgesamt zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so herauf- oder herabzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt.“

2. Nach Nummer 2 werden folgende Nummern 3 und 4 eingefügt:

„3. Es wird folgender § 7 eingefügt:

„§ 7  
Sonderfälle

(1) Nicht berücksichtigt werden bei der Anwendung des § 6 auch die Zweitstimmen der Wähler,

die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der gemäß § 20 Absatz 3 oder von einer Partei vorgeschlagen worden ist, für die in dem betreffenden Land keine Landesliste zugelassen ist oder deren Zweitstimmen nach § 6 Absatz 1 Satz 2 bei der Sitzverteilung nicht zu berücksichtigen sind.

(2) Von der Gesamtzahl der zu verteilenden Sitze (§ 6 Absatz 3 Nummer 1 Satz 1) und von der auf das einzelne Land zunächst entfallenden Sitzzahl (§ 6 Absatz 2 Satz 2) wird die Zahl der jeweils erfolgreichen Wahlkreisbewerber abgezogen, die in Absatz 1 genannt sind.

(3) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach § 6 Absatz 3 eine Partei, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Parteien entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der Sitze, werden ihr weitere Sitze zugeteilt, bis auf sie mehr als die Hälfte der Sitze entfällt. Die Sitze werden in der Partei entsprechend § 6 Absatz 3 Nr. 2 auf die Landeslisten verteilt.“

4. In § 46 Absatz 2 wird die Angabe „§ 6 Abs. 4 Satz 3“ durch die Angabe „§ 6 Absatz 3 Nummer 3 Satz 3“ ersetzt.“

3. Die Nummern 2 und 3 werden zu den Nummern 5 und 6.

#### Begründung

Die antragstellende Fraktion sieht sich durch die Anhörung im Grundsatz bestätigt, dass ihre Fassung des § 6 (Ausschussdrucksache 17 (4)625) dem gemeinsamen Ziel der Fraktionen auf BT-Drs. 17/11819 (GE) besser Rechnung trägt, weil sie normenklarer ist (so insbesondere Prof. Sacksofsky, Prof. Pukelsheim aus Sicht des Mathematikers und für den Grundansatz auch Prof. Schorkopf). Die mit diesem Antrag vorgelegte Neufassung des Änderungsantrages (A-Drs. 17(4)625) soll Bedenken und Anregungen Rechnung tragen, die in den schriftlichen Stellungnahmen und der Anhörung zu einzelnen Punkten geäußert worden sind.

Prof. Meyer hatte angeregt Fälle, die bei der Anwendung des § 6 voraussichtlich nur – wenn überhaupt – sehr selten auftreten werden, gesondert in § 7 zu regeln, da andernfalls der § 6 umständlich in der Formulierung die seltenen Ausnahmefälle teils gleich an mehreren Stellen berücksichtigen muss, was das Verständnis erschwert. Diesem Anliegen trägt der Entwurf nunmehr Rechnung.

Die bisher in § 6 Absatz 1 Nr. 2 genannten Fälle sind nunmehr in § 7 berücksichtigt. Als Folge konnte der § 6 Absatz 2 Satz 2 des Ausgangsvorschlages und der mit „abzüglich“ beginnende Einschub in § 6 Abs. 3 Nr. 1 Satz 1 gestrichen werden.

Da § 7 nunmehr selten vorkommende Fälle enthält, wurde dort (Absatz 3) auch die „Mehrheitsklausel“ (§ 6 Absatz 5 des Ausgangsentwurfes; A-Drs. 17(4)625) verankert.

Weitere Änderungen wurden vorgenommen, um darüber hinaus insbesondere einer Reihe von Kritikpunkten, die

von den Professoren Grzeszick und Lang vorgetragen wurden, Rechnung zu tragen:

- In § 6 Abs. 1 wird durch den neuen Anschluss des Satz 2 („Bei der Verteilung“ statt „Dabei“) noch deutlicher, dass selbstverständlich die Zweitstimmen zunächst zusammengezählt werden müssen, bevor Stimmen im weiteren Verteilungsverfahren nicht berücksichtigt werden können.
- In Absatz 2 wird mit dem nunmehr vorangestellten Satz noch deutlicher, dass diese Verfahrensstufe keine verbindlichen Sitzzuteilungen zur Folge hat, sondern nur eine Basis (Mindestsitzzahl für die Parteien auf Bundesebene) für die endgültige Verteilung nach Absatz 3 bildet. Im (nunmehrigen) Satz 2 wurde das Wort „zunächst“ jedoch beibehalten, da tatsächlich auch diese Zuordnung von Sitzen zu den Ländern nur eine vorläufige ist.
- Der im Ausgangsentwurf verwandte Begriff der „Garantiesitzzahl“ wird durch den Begriff der Mindestsitzzahl ersetzt (sowohl in Absatz 3 als auch in Absatz 2).
- Die Einfügung der Worte und „das Ergebnis“ (§ 6 Absatz 3 Nr. 1 Satz 2) und „des Ergebnisses“ (§ 6 Absatz 5 Nr. 2 Satz 2) verdeutlichen, was jeweils gerundet werden soll. Dabei wurde auch die Wortwahl vereinheitlicht (nunmehr in Nr. 2 „anschließender“ statt „nachfolgender“ Rundung, da auch in der Nummer 1 der Terminus „anschließend“ verwendet wird).
- Ergänzend wurde in § 6 Absatz 4 S. 3 der Gegenstand der Rundungsregel präzisiert.
- Ferner wird der bisherige Satz 5 des Absatzes 4 wie im gemeinsamen Entwurf unselbständig (Semikolon statt Punkt), um klar zu machen, dass er sich auf den vorangegangenen Satz bezieht.

Nicht berücksichtigt hat die Fraktion folgende Kritikpunkte, da sie die geäußerte Kritik nicht für nachvollziehbar hält:

- Einer jeweils gesonderten Aussage, dass der Entwurf Erhöhungen der Gesamtzahl der Abgeordneten zur Folge hat, bedarf es nicht. Denn § 1 lässt solche Abweichungen bereits ausdrücklich zu („der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen“). Er sieht eben nicht vor, dass eine solche Abweichung jeweils gesondert ausdrücklich unter Hinweis auf eine Abweichung von § 1 angeordnet wird.
- Ähnliches gilt für den Vorschlag, in Absatz 3 klarzustellen, dass die Wahlkreissitze den Parteien (oder genauer ihren Abgeordneten) erhalten bleiben. Das Gegenteil ist in Absatz 3 nicht angeordnet. Die Annahme, dort könne das insoweit durch § 5 vorgegebene Ergebnis der Wahl rückgängig gemacht werden, ist daher schlicht abwegig.
- Anderes gilt, soweit Missverständnisse nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden können. Anders als in der Anhörung nahe gelegt, wird deshalb der mit „wobei“ beginnende Nebensatz am Ende der Nummer 2 des § 6 Abs. 3 nicht gestrichen. Denn auf der letzten Verteilungsebene kann es Fälle geben, in

denen der föderale Proporz nach dem von allen Fraktionen getragenen System nicht in vollem Umfang wiederhergestellt wird, da dies nur durch eine (nochmalige) Erhöhung der Sitzzahl erreichbar wäre. Es liegt zumindest nahe, dass ohne eine solche Klarstellung Wahlbewerber, die durch diese Regelungen belastet sind, versucht sein könnten, eine weitere Erhöhung der Sitzzahl des Parlamentes zur Herstellung eines föderalen Proporztes gerichtlich zu erstreiten.

- Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass in Absatz 4 das Wort „ergeben“ nicht – wie sinngemäß vorgeschlagen – durch die Formulierung „(auf die Landeslisten) entfallen“ ersetzt wurde. An dieser Stelle der Vorschrift geht es um eine reine Rechenregel. Die Wortwahl „ergeben“ entspricht damit an dieser Stelle dem allgemeinen Sprachgebrauch, von dem nicht ohne Not abgewichen werden sollte.

Bereits in der Begründung des Ausgangsentwurfs (A-Drs. 17(4)625) war im Übrigen darauf hingewiesen worden, dass es im Bundeswahlgesetz bei Realisierung des Änderungsvorschlages einer Folgeänderung bedarf. Diese findet sich nunmehr unter Nummer 1 des Änderungsantrages.

Eine weitere Folgeänderung ist nunmehr in § 46 BWahlG vorgesehen (siehe unter Nummer 2 des Änderungsantrages: Einfügung einer neuen Nummer 4 in den Gesetzentwurf).

Die Begründung zum Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(4)625 neu endg., der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Ergebnis der Anhörung vom 14. Januar 2013 vorgelegt wurde, bezieht sich lediglich auf die Unterschiede zwischen den beiden Fassungen des Änderungsantrages.

Zum besseren Verständnis des Gesamtzusammenhangs bzw. der generellen Entstehung des Änderungsantrages wird hier ergänzend auch die Begründung des ursprünglichen Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)625 (alte Fassung) wiedergegeben, die folgenden Wortlaut hatte:

#### Begründung

Der vorliegende Änderungsantrag markiert keinen inhaltlichen Dissens mit den anderen den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen. Vielmehr besteht über das politisch Gewollte Konsens. Den Parteien soll auf Bundesebene in etwa (Bezugsrahmen ist nunmehr nicht mehr die Wählerzahl) die Abgeordnetenzahl garantiert werden, die sie nach dem Wahlsystem, das im letzten Karlsruher Verfahren Gegenstand war, (ohne die Reststimmenverwertung) erreicht hätten (§ 6 Abs. 2 Gemeinsamer Entwurf – GE). Diese Sitzzahl soll dann auf Bundesebene solange erhöht werden, bis zwischen den Parteien eine proporzgerechte Verteilung auf Bundesebene erreicht ist (§ 6 Abs. 5 GE). Auf jeden Fall (also auch in dem Fall, dass eine Erhöhung nicht erforderlich war) werden die Sitze danach auf die Länderlisten der Parteien verteilt, wobei sich jedoch die Sitzzahl nicht erneut erhöhen darf (§ 6 Abs. 6 GE).

Der gemeinsame – auf einer Formulierungshilfe des BMI basierende – Entwurf der Fraktionen versucht, alte Bestandteile des § 6 mit ihrem Standort zu erhalten, um im

Wahlrecht Kontinuität zu wahren. Zusätzlich werden dann noch die genannten Elemente angefügt. Damit wird die Fassung des § 6 insgesamt sehr unübersichtlich und wenig systematisch. So steht etwa die in beiden Verfahrensschritten zu beachtende „5-Prozent-Klausel“ zwischen den dargestellten Regelungen (siehe Absatz 3 GE). Schon deshalb sieht sich die antragstellende Fraktion in der Pflicht, den Versuch einer normenklarerer Formulierung (siehe bereits BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 –, Absatz-Nr. 144) zu unternehmen und diesen in der Anhörung zur Diskussion zu stellen.

Mit dem Vorschlag zur Neufassung des § 6 (Nummer 2) sollen auch weitere inhaltliche Klarstellungen verbunden sein.

Durch den letzten Satz des Absatzes 2 soll deutlicher werden, dass im ersten Verfahrensschritt keine echte Sitzverteilung (auf die Landeslisten) vorgenommen wird. Vielmehr dient er allein der Ermittlung einer Garantiesitzzahl der Parteien auf Bundesebene. Der Gemeinsame Gesetzentwurf versucht dies primär durch Verwendung des Wortes „zugeordnet“ (statt verteilen) in Absatz 2 zu erreichen. Der vorliegende Entwurf macht dies zusätzlich dadurch klar, dass er diese Funktion dieses Verfahrensschrittes im letzten Satz des 2. Absatzes klar benennt („bundesweite Garantiesitzzahl“).

Im vorgeschlagen Absatz 3 soll das eigentliche Sitzzuteilungsverfahren klarer beschrieben werden. Insbesondere soll deutlicher werden, dass, auch wenn es im ersten Schritt (Nummer 1) nicht zu einer Erhöhung kommt, der zweite Schritt (neue Unterverteilung auf die Länder) durchzuführen ist. Im Gemeinsamen Entwurf soll dies durch Verwendung der Wörter „in jedem Fall“ klar gemacht werden.

Für den zweiten Verfahrensschritt wird ferner durch den mit „wobei“ beginnenden Nebensatz klar gemacht, dass in diesem Schritt keine weitere Erhöhung der Sitzzahl erfolgt. Denn – darüber besteht zwischen den Fraktionen Konsens – auch auf dieser Verteilungsebene bleiben Überhangmandate Landeslisten erhalten; es findet jedoch bei den Parteien mit Überhangmandaten keine vollständige Wiederherstellung des föderalen Proporz innerhalb der Partei statt, da diese nur durch eine nochmalige Erhöhung der Abgeordnetenzahl erreicht werden könnte, die nicht gewollt ist.

Hinzuweisen ist darauf, dass bei Annahme des Antrages eine redaktionelle Anpassung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG erforderlich ist.

- b) Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 17(4)669 hat einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

§ 13 BWahlG Nr. 2 und 3 wird ersatzlos gestrichen.

#### Begründung

Vom aktiven und passiven Wahlrecht ist nach § 13 Abs. 2 BWahlG ausgeschlossen, für wen zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist. Dies gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuches bezeichneten Angelegenheiten nicht erfasst.

Vom aktiven Wahlrecht nach § 13 Nr. 3 BWahlG ist ausgeschlossen, wer sich aufgrund einer Anordnung nach

§ 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus (Maßregelvollzug) befindet.

Es besteht jedoch inhaltlich kein Zusammenhang zwischen der Anordnung der rechtlichen Betreuung und dem Wahlrecht, denn im Betreuungsverfahren wird die Fähigkeit zur Beteiligung an einer Wahl nicht geprüft. Die Ausübung des Wahlrechts ist geschützt durch die Freiheit von jeder Person, nicht nur eine demokratisch „vernünftige“ Entscheidung zu treffen, sondern auch nicht zu wählen, ungültig zu wählen oder auch „unvernünftig“ zu wählen. Wahlberechtigte, die aufgrund ihrer persönlichen Situation ihr Wahlrecht nicht ausüben können, können der Wahl fernbleiben.

Die Bundesrepublik Deutschland verletzt mit dem in § 13 Nr. 2 und Nr. 3 BWahlG geregelten Wahlrechtsausschluss seit Jahren bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen. Das betrifft Art. 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt). Der UN-Menschenrechtsausschuss betonte in seiner „Allgemeinen Bemerkung Nummer 25“ vom 12.07.1996, dass Art. 25 UN-Zivilpakt ausdrücklich die Rechte von jedem Staatsbürger schützt.

Die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) entwickelt die Grundsätze des Artikel 25 UN-Zivilpakt fort und konkretisiert ihn. Artikel 29 der BRK verpflichtet die Vertragsstaaten „Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte sowie die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen zu genießen“ zu garantieren. Artikel 29 iii) garantiert zudem „die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen und erlauben zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf IHREN Wunsch, dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen“. Die Garantie des gleichberechtigten Wahlrechts in Art. 29 ist verknüpft mit dem in Artikel 5 verpflichtenden Diskriminierungsverbot, durch „angemessene Vorkehrungen“ zu gewährleisten, dass Benachteiligungen unterbleiben.

Zu Buchstabe b

Den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11821 empfiehlt der Innenausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. abzulehnen.

## II. Zur Begründung

Zur Begründung wird allgemein auf Drucksache 17/11819 hingewiesen. Die vom Innenausschuss auf Grundlage des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)665 empfohlenen Änderungen begründen sich wie folgt:

**Zu Nummer 1** (§ 6 BWahlG)

**Zu Buchstabe a** (Absatz 2 Satz 1 BWahlG)

In Absatz 2 Satz 1 des Entwurfs ist die Verteilung der nach Landeslisten zu besetzenden Sitze auf die Landeslisten der Parteien in der ersten Stufe der Sitzverteilung nach Ländern geregelt. Die Änderung bestimmt, dass die Sitzkontingente der Länder nicht wie im Entwurf indirekt über eine Verdop-

pelung der nach Bevölkerungsanteilen auf die Länder verteilten Wahlkreise (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2), sondern unmittelbar nach ihrem jeweiligen Bevölkerungsanteil gebildet werden.

Der erste Halbsatz regelt die Bestimmung der Sitzkontingente bei der ersten Stufe der Sitzverteilung. Dabei wird die Gesamtzahl der Sitze (§ 1 Absatz 1) auf die Länder verteilt. Die Berechnung der Sitzkontingente der Länder erfolgt wie bei der Verteilung der Wahlkreise auf die Länder (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2) nach dem in Satz 2 bis 7 geregelten Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers. Wie bei § 3 Absatz 1 bleiben bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen Ausländer unberücksichtigt.

Die unmittelbare Berechnung der Sitzkontingente bildet den Bevölkerungsanteil jedes Landes genauer ab, weil die Verdoppelung der Zahl der nach Bevölkerungsanteilen auf die Länder verteilten Wahlkreise immer zu einer geraden Zahl an Sitzen pro Sitzkontingent und damit zu Rundungsungenauigkeiten führt. Diese können im Einzelfall zu einer Vergrößerung der Sitzzahl des Bundestages führen, ohne dass dies zur Vermeidung von Überhangmandaten erforderlich wäre.

Der zweite Halbsatz bestimmt, dass sodann in jedem Land die Sitze den Landeslisten der Parteien zugeordnet werden. Dies geschieht nach dem in Satz 2 bis 7 geregelten Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers.

In jedem Land können den Landeslisten aus dem Sitzkontingent nur die dort nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze zugeordnet werden. Wenn Wahlkreise nach § 5 von solchen Bewerbern errungen wurden, die in Absatz 1 Satz 2 genannt sind (Einzelbewerber, Wahlkreisbewerber von Parteien ohne Landesliste oder Wahlkreisbewerber, deren Partei an der 5-Prozent-Sperrklausel gescheitert ist), reduziert sich in diesem Land die den Landeslisten in der ersten Stufe der Sitzverteilung aus dem Sitzkontingent des Landes heraus zuzuordnende Zahl der Sitze, da diese Wahlkreissitze weder an Landeslisten verteilt noch nach Absatz 4 Satz 1 verrechnet werden können.

#### **Zu Buchstabe b** (Absatz 7 Satz 1 BWahlG)

Die Änderung korrigiert die im Änderungsbefehl entgegen der Regelungsabsicht und der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 17/11819 vom 11. Dezember 2012, Begründung B, zu Artikel 1 Nr. 1, zu § 6 Absatz 1 Satz 3 a. E. und zu § 6 Absatz 7) nicht angeordnete Streichung der Wörter „zu vergebenden“, um das Regelungsziel der Mehrheits sicherungsklausel sicherzustellen, dass eine Partei, die die Mehrheit der Zweitstimmen erhält, auch eine Mehrheit der Sitze im Bundestag erhalten soll.

#### **Zu Nummer 2** (§ 46 BWahlG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nr. 1 des Gesetzesentwurfes vom 11. Dezember 2012, mit der die Regelung ohne inhaltliche Änderung an den neuen Standort des Verweisungszieles in § 6 angepasst wird.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betont, bei der Anhörung am 14. Januar 2013 seien sich die Sachverständigen einig gewesen, dass der gemeinsame Entwurf der vier einbringenden Fraktionen verfassungsrechtlich einwandfrei sei. Mit

ihm werde das Problem der negativen Stimmgewichte beseitigt und die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Maßstäbe eingehalten. Zugleich würden politische Akzeptanzprobleme vermieden, die etwa bei einer alternativen Lösung über die Verrechnung von Überhangmandaten hätten entstehen können, weil dann einzelne Landesverbände in Gefahr gewesen wären, stark unterrepräsentiert zu sein. Die nun gefundene Ausgleichslösung liege in der Konsequenz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Die damit einhergehende Möglichkeit einer Vergrößerung des Bundestages sei zwar nicht wünschenswert, aber unvermeidlich. Mit dem Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(4)665 werde die Berechnung der Ländersitzkontingente vom Ansatz der verdoppelten Wahlkreis zahlen auf eine genauere Berechnung nach Bevölkerungsdaten umgestellt, die auch ungeradzahlige Sitzzahlen ermögliche.

Die auf Ausschussdrucksache 17(4)669 thematisierte Frage des Wahlrechts von unter Betreuung stehenden Personen sei im Betreuungsrecht zu regeln. Es dürfe in der Diskussion kein falscher Eindruck erweckt werden: Behinderte dürften in Deutschland selbstverständlich ihr Wahlrecht ausüben. Bezüglich betreuter Personen sei es rechtlich unzulässig, das Wahlrecht tatsächlich auch solchen Personen zukommen zu lassen, die nicht an der politischen Kommunikation teilhaben können und sich dementsprechend nur schwer ein informiertes politisches Urteil bilden könnten. Zur Frage der zahlenmäßigen Bedeutung von Fällen dieser Art sei es wichtig, ein von der Bundesregierung noch zu vergebendes Gutachten abzuwarten.

Die **Fraktion der SPD** weist darauf hin, dass der gemeinsame Änderungsantrag eine Klarstellung enthalte, die auf das Ergebnis der Anhörung zurückgehe. Der so geänderte Entwurf für ein neues Sitzzuteilungsverfahren sei zweifelsfrei verfassungsgemäß. Mit ihm würden die negativen Stimmgewichte beseitigt und die Wahlrechtsgleichheit gewahrt. Dies habe auch die Sachverständigenanhörung ergeben. Die SPD werde dem gemeinsamen Änderungsantrag sowie dem damit veränderten Gesetzentwurf zustimmen, den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 17(4)669 als auch den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(4)625 neu endg. jedoch ablehnen.

Die **Fraktion der FDP** erklärt, man betrachte das im Jahr 2011 von der Regierungskoalition beschlossene Wahlrecht weiterhin als die bessere Lösung. Die nun von vier Fraktionen gemeinsam eingebrachte Lösung könne zu einer Vergrößerung des Bundestages führen, die als Preis für den Wunsch der SPD nach einem Ausgleich von Überhängen zu betrachten sei. Allerdings stellten Alternativen wie das 2011 von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachte Verrechnungsmodell, das zu starken föderalen Verzerrungen führen könne, einen noch schlechteren Weg dar.

Zur Frage des Wahlrechts betreuter Personen sei eine Lösung im Betreuungsrecht vorstellbar gewesen, dann aber leider nicht weiter verfolgt worden. Dass dieses Thema nun im Zusammenhang mit der Reform des Sitzzuteilungsverfahrens zur Abstimmung gestellt werde, sei bedauerlich.

Die **Fraktion DIE LINKE.** führt aus, dass die Suche nach einer Lösung deshalb besonders schwierig gewesen sei, weil vier Ziele gleichzeitig erreicht werden sollten: Negative Stimmgewichte sollten beseitigt, Überhänge nach Mög-

lichkeit reduziert, der föderale Proporz gewahrt und eine Vergrößerung des Bundestages vermieden werden. Es sei kaum möglich, diese vier Ziele gleichzeitig zu erreichen. In der von der Fraktion DIE LINKE. eingebrachten Lösung würden Abstriche beim föderalen Proporz in Kauf genommen. Im Unterschied zum Entwurf der vier anderen Fraktionen werde damit hingegen eine Vergrößerung des Bundestages weitestgehend vermieden. Bezüglich des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 17(4)669 sei anzumerken, dass es Personen gebe, die zwar dauerhaft unter Betreuung stünden, aber dennoch über ein uneingeschränktes Urteilsvermögen in politischen Dingen verfügten. Diese sollten nicht länger nach § 13 BWahlG vom Wahlrecht ausgeschlossen werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärt, die gestellte Aufgabe habe einer Quadratur des Kreises entsprochen. Die Fraktion trage das Ergebnis mit, weil damit negative Stimmgewichte weitestgehend vermieden würden. Zudem verblieben im Ergebnis keine unausgeglichene Überhangmandate mehr, so dass der im Zweitstimmenergebnis zum Ausdruck kommende Wählerwille dadurch nicht länger verzerrt werde. Man bedauere, dass die eigenen Vorschläge, mit denen eine Parlamentsvergrößerung hätte vermieden werden können, bei den anderen Fraktionen nicht auf Gegenliebe gestoßen seien. Deshalb sei jetzt eine mögliche Vergrößerung des Bundestages in Kauf zu nehmen. Vorstellungen von 700 oder sogar 800 Mandaten seien jedoch völlig unrealistisch. Man empfehle, zunächst die anstehende Bundestagswahl abzuwarten. Sollte sich im Ergebnis weite-

rer Handlungsbedarf abzeichnen, so sei dann bevorzugt über eine Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise nachzudenken. Der von der Fraktion auf Ausschussdrucksache 17(4)625 neu endg. vorgelegte Änderungsantrag enthalte keine inhaltliche Änderung gegenüber dem gemeinsamen Gesetzentwurf, sondern verfolge lediglich das Ziel, das Sitzzuteilungsverfahren sprachlich klarer zu fassen und das Wahlrecht dadurch verständlicher zu machen.

In der Frage des Wahlrechts betreuter Personen teile man im Ergebnis die Einschätzung, dass diese nicht in Zusammenhang mit der Reform des Sitzzuteilungsverfahrens stehe, und werde den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. daher ablehnen.

Die **Bundesregierung** erklärt zur Datengrundlage der Berechnung der Ländersitzkontingente, dass für die Durchführung der 1. Stufe des neuen Sitzzuteilungsverfahrens in der Praxis valide Bevölkerungsdaten erforderlich seien. Solche Daten seien bisher nur mit Stichtag zum jeweiligen Jahresende verfügbar. Denkbar sei jedoch, dass nach einer Umstellung der Erfassungssysteme zukünftig auch unterjährige Daten verfügbar gemacht werden könnten.

Bezüglich des Wahlrechts betreuter Personen wird betont, dass die Anzahl der auf Dauer in allen ihren Angelegenheiten unter Betreuung stehenden Personen bisher nicht statistisch erfasst sei. In Kürze werde ein wissenschaftliches Gutachten vergeben, das darlegen solle, welche Personen und welche Krankheitsgruppen betroffen seien. Mit Ergebnissen sei im Jahr 2014 zu rechnen.

Berlin, den 20. Februar 2013

**Reinhard Grindel**  
Berichterstatter

**Gabriele Fograscher**  
Berichterstatterin

**Dr. Stefan Ruppert**  
Berichterstatter

**Halina Wawzyniak**  
Berichterstatterin

**Wolfgang Wieland**  
Berichterstatter





