

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Dr. Evelyn Kenzler, Maritta Böttcher, Roland Claus, Ulla Jelpke, Sabine Jünger, Heidemarie Lüth, Rosel Neuhäuser, Petra Pau, Dr. Gregor Gysi und der Fraktion der PDS**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Demokratisierung des Wahlrechts**

#### **A. Problem**

In der Bundesrepublik Deutschland ist eine große Zahl von Mitbürgerinnen und Mitbürgern vom Wahlrecht ausgeschlossen. Dies sind zum einen mehrere Millionen Ausländerinnen und Ausländer, die längere Zeit ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, und zum anderen Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren, die heute sowohl die Reife als auch das Bedürfnis haben, durch Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts am politischen Willensbildungsprozeß teilzunehmen. Die anhaltende Parteien- und Politikverdrossenheit bei Wählerinnen und Wählern hat auch eine Ursache im bestehenden Wahlsystem. Das betrifft insbesondere die Privilegierung der großen Parteien mittels der Fünfprozentklausel und die Übervorteilung kleiner Parteien durch die Vergabe von Überhangmandaten.

#### **B. Lösung**

Das Wahlalter wird auf 16 Jahre gesenkt. Neben deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern erhalten auch die ständig in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Bürgerinnen und Bürger das aktive und passive Wahlrecht. Die Fünfprozentssperre im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz wird gestrichen. Die Wählerinnen und Wähler erhalten mittels Präferenzstimmen die Möglichkeit, die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten zu beeinflussen. Überhangmandate werden mit den Mandaten der Landeslisten verrechnet.

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Kosten**

Erhöhung der Wahlkampfkostenerstattung entsprechend der Erweiterung des Kreises der Wahlberechtigten.

## Entwurf eines Gesetzes zur Demokratisierung des Wahlrechts

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

### Artikel 1

#### Änderung des Grundgesetzes

Artikel 38 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

„(2) Wahlberechtigt sind deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben und ausländische Bürgerinnen und Bürger, die seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland und das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben; wählbar ist, wer wahlberechtigt ist und das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“

### Artikel 2

#### Gesetz zur Demokratisierung des Wahlrechts

1. Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

a) Nach § 3 Abs. 2 Nr. 4 wird folgende Nummer 4a eingefügt:

„4a. Die Bundesregierung hat im Falle der Erforderlichkeit einer Änderung der Wahlkreiseinteilung entsprechend dem Bericht der Wahlkreiskommission unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Änderung der Wahlkreiseinteilung vorzulegen.“

b) § 6 Abs. 5 Satz 2 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Erringt eine Partei in den Wahlkreisen eines Landes mehr Sitze als gemäß § 7 Abs. 3 in Verbindung mit den Absätzen 2 und 3 auf ihre Landesliste entfallen sind (Überhangmandate), wird abweichend von § 7 Abs. 3 Satz 1 die Zahl der in diesem Land errungenen Wahlkreismandate von der nach § 7 Abs. 2 in Verbindung mit den Absätzen 2 und 3 für ihre Listenverbindung ermittelten Abgeordnetenzahl abgerechnet. Die verbleibenden Sitze werden gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 4 auf die Landeslisten der Partei in den Ländern verteilt, in denen keine Überhangmandate entstanden sind. Entstehen dabei Überhangmandate, findet eine erneute Berechnung nach den Sätzen 1 und 2 statt.“

c) Absatz 6 wird gestrichen.

d) § 7 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Landeslisten derselben Partei gelten als verbunden.“

e) § 12 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Wahlberechtigt sind deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und diejenigen ausländischen Bürgerinnen und Bürger, die seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben und am Wahltag

1. das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben,
2. nicht nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.“

f) In § 12 Abs. 2 wird der Satzteil „diejenigen Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes“ durch den Satzteil „diejenigen deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger“ ersetzt.

g) § 15 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Wählbar sind deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und ausländische Bürgerinnen und Bürger, die wahlberechtigt sind und am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.“

h) In § 30 Abs. 2 Nr. 2 werden die Worte „ersten fünf“ gestrichen.

i) § 34 Abs. 2 Nr. 2 wird wie folgt gefaßt:

„2. seine Zweitstimme in der Weise ab, daß er durch ein auf den Stimmzettel gesetztes Kreuz oder auf andere Weise eindeutig kenntlich macht, welcher Landesliste sie gelten soll. Er kann darüber hinaus zur Veränderung der Reihenfolge der Bewerber auf der Landesliste einer Partei durch bis zu drei auf den Stimmzettel gesetzte Kreuze oder auf andere Weise eindeutig kenntlich machen, welchem Bewerber oder welchen Bewerbern dieser Landesliste seine Zweitstimme gelten soll. Wird auf dem Stimmzettel für die Wahl der Landesliste ohne Kennzeichnung bestimmter Bewerber nur die Partei angekreuzt oder werden innerhalb einer Landesliste mehr als drei Bewerber angekreuzt, so ist die Stimme der Landesliste der betreffenden Partei in der von der Partei vorgeschlagenen Reihenfolge der Bewerber zuzurechnen. Werden Bewerber unterschiedlicher Landeslisten angekreuzt, ist die Stimme ungültig.“

j) § 37 wird wie folgt gefaßt:

„§ 37

Feststellung des Wahlergebnisses im Wahlbezirk

Nach Beendigung der Wahlhandlung stellt der Wahlkreisvorstand fest, wieviel Stimmen im Wahlbezirk auf die einzelnen Kreiswahlvorschläge, die Landeslisten und jeden Bewerber auf der Landesliste entfallen.“

- k) § 41 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:
- „(1) Der Kreiswahlausschuß stellt fest, wie viele Stimmen im Wahlkreis für die einzelnen Kreiswahlvorschläge, Landeslisten und die einzelnen Bewerber auf den Landeslisten abgegeben worden sind und welcher Bewerber als Wahlkreisabgeordneter gewählt ist.“
- l) § 42 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:
- „(1) Der Landeswahlausschuß stellt fest, wie viele Stimmen im Land für die einzelnen Landeslisten und die einzelnen Bewerber auf den Landeslisten abgegeben worden sind.“
2. Das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 423) wird wie folgt geändert:
- a) § 2 Abs. 6 wird gestrichen.
- b) § 6 wird wie folgt geändert:
- aa) In Absatz 1 wird der Satzteil „alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes“ durch den Satzteil „deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger“ ersetzt. In Nummer 1 wird das Wort „achtzehnte“ durch das Wort „sechzehnte“ ersetzt.
- bb) In Absatz 3 Nr. 1 wird das Wort „achtzehnte“ durch das Wort „sechzehnte“ ersetzt.
- cc) Es wird ein neuer Absatz 4 eingefügt:
- „(4) Wahlberechtigt sind ferner diejenigen ausländischen Bürgerinnen und Bürger, die seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben und am Wahltag
1. das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben,
  2. nicht nach § 6a Abs. 2 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.“
- dd) Die Absätze 4 und 5 werden die Absätze 5 und 6.
- c) § 6a Abs. 2 erhält folgende Fassung:
- „(2) Ein Bürger eines anderen Staates ist vom Wahlrecht ausgeschlossen, wenn
1. bei ihm eine der Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 1 bis 3 erfüllt ist oder
  2. er in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft infolge einer zivil- oder strafrechtlichen Einzelfallentscheidung das Wahlrecht zum Europäischen Parlament nicht besitzt.“
- d) § 6b wird wie folgt geändert:
- aa) Absatz 1 Nr. 1 wird wie folgt gefaßt:
- „Wählbar sind deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die am Wahltag das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.“
- bb) Es wird ein neuer Absatz 3 eingefügt:
- „(3) Wählbar sind ferner diejenigen ausländische Bürgerinnen und Bürger, die am Wahltag seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland und das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben.“
- cc) Absatz 4 erhält folgende Fassung:
- „(4) Nicht wählbar ist ein Bürger eines anderen Staates, der
1. nach § 6a Abs. 2 Nr. 1 in der Bundesrepublik Deutschland vom Wahlrecht ausgeschlossen ist,
  2. nach § 6a Abs. 2 Nr. 2 in einem Mitgliedstaat vom Wahlrecht ausgeschlossen ist,
  3. infolge Richterspruchs in der Bundesrepublik Deutschland die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt oder
  4. infolge einer zivil- oder strafrechtlichen Einzelfallentscheidung in einem Mitgliedstaat die Wählbarkeit nicht besitzt.“
- e) § 15 Abs. 2 Nr. 4 wird wie folgt gefaßt:
- „4. die Bewerber der zugelassenen Wahlvorschläge mit Vor- und Familiennamen, Beruf oder Stand, Ort der Wohnung (Hauptwohnung) sowie bei Bewerbern für gemeinsame Listen für alle Länder zusätzlich die Abkürzung des Landes, in dem der Ort der Wohnung liegt.“
- f) § 16 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:
- „(2) Der Wähler gibt seine Stimme in der Weise ab, daß er durch bis zu drei auf den Stimmzettel gesetzte Kreuze oder auf andere Weise eindeutig kenntlich macht, welchem Bewerber oder welchen Bewerbern auf der gemeinsamen Liste oder der Liste für ein Land sie gelten sollen. Wird auf dem Stimmzettel ohne Kennzeichnung bestimmter Bewerber nur die Partei angekreuzt oder werden innerhalb einer Liste mehr als drei Bewerber angekreuzt, so ist die Stimme der Liste der betreffenden Partei in der von der Partei vorgeschlagenen Reihenfolge der Bewerber zuzurechnen. Werden Bewerber unterschiedlicher Listen angekreuzt, ist die Stimme ungültig.“
- g) § 18 wird wie folgt gefaßt:
- „§ 18  
Feststellung des Wahlergebnisses
- (1) Nach Beendigung der Wahlhandlung, jedoch nicht vor dem Ende der Stimmabgabe in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, stellt der Wahlvorstand fest, wie viele Stimmen im Wahlbezirk auf die einzelnen Wahlvorschläge und die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber abgegeben worden sind. Der für die Briefwahl eingesetzte Wahlvorstand stellt fest, wie viele durch Briefwahl abgegebene Stimmen auf die

einzelnen Wahlvorschläge und die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber entfallen.

(2) Die Kreiswahl- und Stadtwahlausschüsse stellen fest, wie viele Stimmen in den Kreisen und kreisfreien Städten für die einzelnen Wahlvorschläge und die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber abgegeben worden sind. Sie haben das Recht der Nachprüfung der Feststellung der Wahlvorschläge.

(3) Die Landeswahlausschüsse stellen fest, wie viele Stimmen in den Ländern für die einzelnen Wahlvorschläge und die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber abgegeben worden sind.

(4) Der Bundeswahlausschuß stellt fest, wie viele Stimmen für die einzelnen Wahlvorschläge und die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber insgesamt abgegeben worden sind, wie viele Sitze auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallen und welche Bewerberinnen und Bewerber gewählt sind.“

### **Artikel 3**

#### **Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Tage seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 9. Juni 1999

**Dr. Evelyn Kenzler**  
**Maritta Böttcher**  
**Roland Claus**  
**Ulla Jelpke**  
**Sabine Jünger**  
**Heidemarie Lüth**  
**Rosel Neuhäuser**  
**Petra Pau**  
**Dr. Gregor Gysi und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeines

Die anhaltende Parteien- und Politikverdrossenheit hat auch eine Ursache in der Privilegierung der großen Parteien mittels der Fünfprozentklausel und einer unzureichenden Verbindung von Parteiendemokratie und Bürgerdemokratie, wie dies in dem Recht der Parteien Ausdruck findet, allein über die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten auf den Landeslisten zu entscheiden.

Die Vertrauenskrise zwischen der Bevölkerung und den Parteien zu überwinden, erfordert gerade auch, neue rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein System wirklich konkurrierender Parteien fördern und alle Parteien zum Dialog mit den Wählerinnen und Wählern zwingen.

Ungeachtet dessen, daß sie sowohl die persönliche Reife als auch das Bedürfnis haben, am politischen Willensbildungsprozeß durch Ausübung des aktiven Wahlrechts teilzunehmen, sind mit den 16- und 17jährigen etwa 1,6 Millionen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen. Erforderlich ist die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre, um den legitimen demokratischen Bedürfnissen der Jugendlichen Rechnung zu tragen, ihnen reale politische Einflußmöglichkeiten zu geben und Politikverdrossenheit zurückzudrängen. Dies wäre ein klares Signal an die junge Generation, daß sie in die lebenswichtigen politischen Zukunftsentscheidungen einbezogen wird. Es würde die Parteien zwingen, sich mit den die Jugendlichen bewegenden Themen stärker zu beschäftigen, und die Jugendlichen veranlassen, sich mit politischen Themen in entscheidungsbezogener Form auseinanderzusetzen.

In der Bundesrepublik Deutschland ist es zu einer erheblichen Zunahme des Anteils der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung gekommen. Es hat sich in diesem Zusammenhang eine neuartige Zweiklassengesellschaft von deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern einerseits und ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern andererseits herausgebildet. Das Wahlrecht wird den etwa fünf Millionen Ausländerinnen und Ausländern verweigert, die länger als fünf Jahre, zum Teil über 20 Jahre, rechtmäßig ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben. Es entspricht dem Prinzip der Menschenwürde und der darin enthaltenen emanzipatorischen Idee, daß Menschen ihre Lebensverhältnisse unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit mitbestimmen können. Ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, die in der Bundesrepublik Deutschland ständig leben und arbeiten und nicht unbedeutend zur Lebensqualität der gesamten Bevölkerung beitragen, müssen auch am politischen Prozeß teilhaben und die Bildung der Verfassungsorgane beeinflussen können. Das Wahlrecht ist ein Recht, das ihnen in einem demokratischen Land zustehen sollte. Ein Wettbewerb zwischen den Parteien um die Stimmen der ausländischen Bürgerinnen und Bürger würde zudem deren Sen-

sibilität für die Probleme der ausländischen Bürgerinnen und Bürger erhöhen. Zugleich wäre dies ein wichtiger Akt der Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger, der längerfristig zur Zurückdrängung von Ausländerfeindlichkeit und Rassismus beitragen kann.

### B. Zu den einzelnen Bestimmungen

#### Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Die Änderung des Artikels 38 Abs. 2 GG sichert auch den 16- und 17jährigen das aktive Wahlrecht. Sie stellt klar, daß nicht nur deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, sondern auch ausländische Bürgerinnen und Bürger, die seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, wahlberechtigt und wählbar sind.

Nach allen relevanten Untersuchungen (vgl. Klaus Hurrelmann, Universität Bielefeld, Zehn Thesen zur politischen Partizipation von Jugendlichen) gibt es heute keine Zweifel, daß Jugendliche bereits mit 16 Jahren politisch entscheidungsfähig sind und in diesem Alter in der Regel die Bereitschaft und die politische Kompetenz für die Teilnahme an Wahlen in Form der Wahrnehmung des aktiven Wahlrechts besitzen. Die bisherige Altersgrenze hemmt in unserer immer älter werdenden Gesellschaft sowohl den Dialog als auch die Interessenabstimmung zwischen den Generationen. Viele Jugendliche bewegt die Sorge, daß die Erwachsenen, die heute die Entscheidungen für die Zukunft treffen, ihrer Verantwortung für die Entwicklung menschenwürdiger Perspektiven nicht gerecht werden. Von den noch nicht wahlberechtigten Jugendlichen (13 bis 17 Jahre) fühlen sich nur etwa 25 % von den Parteien des Deutschen Bundestages „gut vertreten“.

Das Bundesverfassungsgericht kommt in seinem Urteil zum Kommunalwahlrecht (BVerfGE 83, 444) zur Feststellung, es sei „im Ausgangspunkt zutreffend“, daß es „der demokratischen Idee“ entspreche, „insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken“, eine „Kongruenz zwischen den Inhalten demokratischen Rechts und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“. Zugleich verweist es aber darauf, daß ein solcher Weg durch das Grundgesetz versperrt sei. Die Änderung des Artikels 38 Abs. 2 hebt diese Sperre auf. Ausländerinnen und Ausländer, die mehr als fünf Jahre rechtmäßig ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, sind damit deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts im Grundgesetz gleichzustellen. Zugleich wird damit bezüglich des Begriffs „Volk“ im Artikel 20 des Grundgesetzes klarstellt, daß nicht nur deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zum Volk gehören, sondern auch weitere auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland ständig lebende Bürgerinnen und Bürger.

### Zu Artikel 2 (Gesetz zur Demokratisierung des Wahlrechts)

In Verbindung mit der Änderung des Artikels 38 GG ist eine Anpassung des Bundeswahlgesetzes und des Europawahlgesetzes hinsichtlich des Wahlrechts für die ständig hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer auf Bundesebene und zur Erweiterung des Kreises der aktiv Wahlberechtigten durch Senkung des Wahlalters erforderlich.

Die Parteien- und Politikverdrossenheit hat nicht zuletzt auch ihre Ursache in einer unzureichenden Verbindung von Parteiendemokratie und Bürgerdemokratie sowie in der Privilegierung der etablierten Parteien mittels Fünfprozentssperre und Überhangmandaten.

### Zu Nummer 1 Buchstabe a und b

Nach dem Wahlgesetz vom 7. Mai 1956 gilt die Verhältniswahl, die mit Formelementen der relativen Mehrheitswahl verbunden ist. Die Sitzverteilung wird so geregelt, daß der Wähler allein mit der Zweitstimme auf das politische Kräfteverhältnis zwischen den Bundestagsparteien Einfluß nimmt. Eine Ausnahme davon bildet lediglich die ungleiche Zuteilung von Überhangmandaten nach § 6 Abs. 5 Satz 2 BWG. Parteien, die in einem Land mehr Direktmandate erringen, als ihnen nach den für sie abgegebenen Zweitstimmen zustehen, behalten diese Überhangmandate. Dem Wesen nach handelt es sich dabei nicht etwa um zusätzliche Direktmandate, sondern um „zusätzliche Listenmandate“ (vgl. Helmut Nicolaus, Die Krise des Bundestagswahlrechts, Manuskript eines Rechtsgutachtens, S. 8). Überhangmandate führen dazu, daß zum einen der Mandatsanteil der Parteien vom Proporzprinzip abweicht und zum anderen „der Anteil der Direktmandate durch zusätzliche Listenmandate unter die Hälfte der Bundestagsitze gedrückt wird“ (ebenda, S. 7).

Bei den Bundestagswahlen 1994 und 1998 ist die Anzahl der Überhangmandate deutlich gewachsen. Während seit Einführung der bundesweiten Verrechnung von Direktmandaten zwischen 1957 und 1990 (also bei 10 Bundestagswahlen) insgesamt 18 Überhangmandate anfielen, waren es 1994 bei der Wahl zum 13. Bundestag 16 Überhangmandate und 1998 bei der Wahl zum 14. Bundestag 13 Überhangmandate. Damit wurde deutlich, daß auf signifikante Weise die Verteilung der Mandate im Deutschen Bundestag vom Gebot der Wahlrechtsgleichheit nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG – und damit auch vom Prinzip der Erfolgswertgleichheit – abweicht. Dies geschah ausschließlich zugunsten der beiden großen Parteien CDU und SPD. Die 16 zusätzlichen Mandate von 1994 (12 für die CDU, 4 für die SPD) hatten immerhin ein Gewicht von 1,1 Millionen Zweitstimmen, die 13 Überhangmandate von 1998 (allesamt SPD) eines von über 900 000 Zweitstimmen. Mit ihren 13 Überhangmandaten brauchte die SPD im Durchschnitt bei den letzten Bundestagswahlen für ein Mandat 67 714 Stimmen, die anderen Parteien (CSU, F.D.P., BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, PDS) im Durchschnitt 70 600. Das ist eine Differenz von über vier Prozent.

In den Beratungen des Wahlrechtsausschusses zum Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 wurde davon ausgegan-

gen, daß Überhangmandate nur in geringer Zahl anfallen: „Im Höchstfall seien vielleicht ein oder zwei Überhangmandate denkbar“ (vgl. Stenographischer Bericht des Wahlrechtsausschusses, 6. Sitzung, S. 13). Nicht zuletzt, weil dies sich seit der Bundestagswahl 1994 merklich geändert hat und damit das Gebot der Wahlrechtsgleichheit sichtbar negiert wird, ist Handlungsbedarf gegeben. Davon ausgehend hatte sich bereits nach der Bundestagswahl 1994 die Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch ihren damaligen Ministerpräsidenten Gerhard Schröder, mit einem Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht gewandt. Im Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 kam es auf Grund einer Stimmgleichheit nach § 15 Abs. 3 Satz 3 BVerfGG zu keiner einen „Verstoß gegen das Grundgesetz“ rügenden Feststellung. Nach Auffassung der Richter Konis, Kirchhof, Winter und Jentsch entsprechen die dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung gestellten Vorschriften des Bundeswahlgesetzes (§ 6 Abs. 5 Satz 2 und § 7 Abs. 3 Satz 2) dem Grundgesetz. Allerdings geben sie zu bedenken, daß es durchaus Sinn machen kann, aus politischen Gründen Überhangmandate auszuschließen bzw. zu kompensieren. Die Richter Limbach, Graßhof, Sommer und Hassemer halten diese Vorschriften mit Wirkung vom 15. November 1996 für teilweise verfassungswidrig. Nach Meinung der zuletzt genannten Richter verstoßen die Regelungen über die Überhangmandate insoweit gegen Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG, „als sie Überhangmandate auch ohne Verrechnung oder Ausgleich zulassen, wenn diese in einem Umfang anfallen, der eine Verschiebung des Gewichts der Wählerstimmen bewirkt“ (2 BvF 1/95, nach: Pressemitteilung Nr. 31/97 vom 10. April 1997, Bundesverfassungsgericht, Pressestelle, S. 4). Diese Situation ist eingetreten.

### Zu Buchstabe a

Unter den verschiedenen Ursachen für das Auftreten von Überhangmandaten (Wahlkreisüberschuß in einem Land, Gewinn zahlreicher Wahlkreise mit knapper relativer Mehrheit, unterdurchschnittliche Wahlbeteiligung) ist vor allem eine Ursache beeinflussbar: die Wahlkreiseinteilung. So hätte es bei einem „idealen Zuschnitt der Wahlkreise“ bei der Bundestagswahl 1994 statt 16 lediglich 10 Überhangmandate gegeben. Durch die Neuregelung in § 3 Abs. 2 Nr. 4a wird die Bundesregierung verpflichtet, jeweils entsprechend dem Bericht der Wahlkreiskommission und den von ihr vorgeschlagenen „Änderungen der Wahlkreiseinteilung“ unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen.

### Zu Buchstabe b

Es erfolgt eine parteiinterne Kompensation von Überhangmandaten. Die Zahl der in einem Land errungenen Wahlkreismandate, die Überhangmandate sind, wird von der für ihre Listenverbindung ermittelten Abgeordnetenanzahl abgerechnet. Die verbleibenden Sitze werden auf die Landeslisten der Partei in den Ländern verteilt, in denen keine Überhangmandate entstanden sind. Entstehen dabei wiederum Überhangmandate, findet eine erneute Berechnung statt. Diese Regelung beinhaltet, daß – bezogen auf die Bundestagswahl 1998 – die 13 von der

SPD zusätzlich gewonnenen Überhangmandate durch den Verlust von 13 Landeslistenmandaten der SPD kompensiert worden wären.

#### **Zu Buchstabe c**

Mit dieser Streichung wird die Fünfprozentklausel abgeschafft.

Die Streichung der Sperrklausel vermindert die Tendenzen zur bürokratischen Verkrustung des Parteiensystems. Auch dem Trend zu einer anwachsenden Zahl Nichtwählerinnen und Nichtwähler wird auf diese Weise begegnet, denn die Fünfprozentklausel entmutigt Wählerinnen und Wähler, eine kleine Partei ihrer Wahl zu wählen, so daß sie nicht selten gar nicht wählen gehen. Je breiter das Angebot bei der Wahl ist, desto attraktiver ist es für die Bürgerinnen und Bürger, sich an den Wahlen zu beteiligen, und desto nachhaltiger werden die etablierten Parteien veranlaßt, sich mit den Sorgen der Bevölkerung zu beschäftigen. Die Streichung der Klausel macht die Bundestagswahl wieder attraktiver. Das gegenwärtige Wahlsystem fördert den Absentismus und veranlaßt gerade auf Bundesebene viele Wählerinnen und Wähler zu einem taktisch motivierten Wahlverhalten. Selbst Parteien, die mehr als 2 Millionen Stimmen erhalten, wird damit der Einzug in den Deutschen Bundestag weitgehend unmöglich gemacht.

Die mit der Fünfprozentklausel verbundenen politischen Wirkungen unterminieren so das vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bekräftigte Prinzip der Erfolgswertgleichheit der Stimmen. Keine „zwingenden Gründe“ im Sinne von ansonsten zu erwartenden „Störungen des Verfassungslebens“ oder „staatspolitischen Gefahren“ können dies rechtfertigen. Nach wie vor können die beiden großen Bundestagsparteien SPD und CDU/CSU mit mehr als 70 Prozent der Wählerstimmen rechnen. Die immer wieder beschworene Gefahr einer Funktionsstörung des Parlaments durch „Splitterparteien“ ist nicht gegeben. Die Erfahrungen der letzten Volkskammer der DDR haben deutlich gemacht, daß kleine Parteien wesentlich zur Lebendigkeit der parlamentarischen Debatte beitragen und überhaupt bei der staatlich-politischen Willensbildung eine außerordentlich positive Rolle übernehmen können.

#### **Zu Buchstabe d**

Zur Vermeidung von Überhangmandaten ist eine Listenverbindung notwendig. Ein Ausgleich bei getrennten Landeslisten wäre letztlich nur durch eine Erhöhung der Zahl der Bundestagsmandate insgesamt möglich und würde dann auch die Proportionen in der Sitzverteilung zwischen den verschiedenen Parteien betreffen.

#### **Zu den Buchstaben e bis g**

Mit dieser Regelung werden notwendige Konsequenzen aus der Änderung des Artikels 38 GG hinsichtlich des Kreises der Wahlberechtigten und hinsichtlich der Wählbarkeit gezogen. Das aktive Wahlrecht der 16- bis 18jährigen und das aktive und passive Wahlrecht von Ausländerinnen und Ausländern wird im einzelnen geregelt. Zur Begründung wird auf die vorangegangenen Ausführungen verwiesen.

Ferner wird geregelt, daß deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und nicht „Deutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes“ wahlberechtigt sind. Diese klare Festlegung ist notwendig, um zu vermeiden, daß Staatsangehörige anderer Staaten nur wegen ihrer „Deutschstämmigkeit“ gegenüber anderen Ausländern bevorzugte Möglichkeiten der Teilnahme an Wahlen in Deutschland genießen.

#### **Zu Buchstabe h**

Die Streichung dieser Worte ist die Voraussetzung für das Funktionieren der Präferenzwahl.

#### **Zu Buchstabe i**

Diese Bestimmung regelt die konkrete Art und Weise der Abgabe und der Wirkung der Präferenzstimmen, die eine Einflußnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die von den Parteien aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten ermöglichen. Die Wählerinnen und Wähler können ihre Stimme für eine Partei als Stimme für bis zu drei bestimmten Kandidatinnen und Kandidaten auf der Landesliste der Partei abgeben und vermögen auf diese Weise, die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten zu verändern. Im Unterschied zu einer ähnlichen Regelung im Freistaat Bayern erhalten die Wählerinnen und Wähler nicht nur eine, sondern drei Präferenzstimmen, um die mit Präferenzstimmen verbundene Tendenz zum Konkurrenzkampf zwischen den Kandidatinnen bzw. Kandidaten einer Partei in Grenzen zu halten. Falls eine Wählerin bzw. ein Wähler mehr als drei Kandidaten ankreuzt oder nur die Landesliste der Partei, wären diese Stimmen nicht ungültig, sondern würden als Wahl der Landesliste in der von der Partei vorgeschlagenen Reihenfolge gewertet werden. Die Ergänzung des Bundeswahlgesetzes verstärkt das Prinzip der Verbindung von Verhältniswahl und Personenwahl und trägt zur Stärkung der Bürgerdemokratie gegenüber der Parteiendemokratie bei.

#### **Zu den Buchstaben j, k und l**

Diese Änderungen ergeben sich notwendig aus der Wahl mittels Präferenzstimmen entsprechend der Neufassung des § 34 Abs. 2 Nr. 2.

#### **Zu Nummer 2**

Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist grundsätzlich mit den gleichen Mängeln behaftet wie das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag: Ausschluß der Jugendlichen und der ständig in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer vom Wahlrecht, unzureichende Einflußmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler infolge Fünfprozentsperr und einer nicht veränderbaren Bundesliste.

Auch bei den Europawahlen wird das Wahlrecht nach wie vor jenen Ausländerinnen und Ausländern verweigert, die mehr als fünf Jahre, zum Teil über 20 Jahre, rechtmäßig ihren ständigen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben und nicht EG-Bürger sind.

Die 16- und 17jährigen sind vom aktiven Wahlrecht zum Europaparlament ausgeschlossen. Die Änderungen verfolgen das Ziel, diese Defizite zu beseitigen. Zur Begründung wird auf die vorangegangenen Ausführungen unter A und B verwiesen.

Eine Streichung der Sperrklausel im Europawahlgesetz wirkt sowohl einer Reduzierung der regionalen Interessenrepräsentation im Europaparlament als auch den generellen Tendenzen zur bürokratischen Verkrustung des Parteiensystems in der Bundesrepublik Deutschland entgegen. Die Fünfprozentklausel entmutigt Wählerinnen und Wähler, eine kleine Partei ihrer Wahl zu wählen, und bewirkt somit Absentismus und taktisches Wahlverhalten. Selbst einer Partei, die mehr als 2 Millionen Stimmen erhält, wird damit der Einzug in das Europaparlament unmöglich gemacht.

Die mit der Fünfprozentssperre verbundenen politischen Wirkungen unterminieren das vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bekräftigte Prinzip der Erfolgswertgleichheit der Stimmen. Gerade bei Wahlen zum Europaparlament sind keine „zwingenden Gründe“ im Sinne ansonsten zu erwartender „Störungen des Verfassungslebens“ oder „staatspolitischer Gefahren“ erkennbar, die eine Abweichung von diesem Prinzip rechtfertigen würden.

Im übrigen liegt bei 99 Europa-Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland die faktische Sperrklausel auch bei strikter Einhaltung der Grundsätze der Verhältniswahl sowieso bei etwa einem Prozent.

Das ansonsten bei Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland bewährte und allgemein realisierte Prinzip der Verbindung von Verhältniswahl mit Formen der Personenwahl konnte bei Europawahlen bisher nicht verwirklicht werden. Allein die Parteien entscheiden bisher über die Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber auf den Listen und damit darüber, welche ihrer Kandidatinnen und Kandidaten ins Europaparlament einziehen.

Einer wirksamen Einflußnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die von den Parteien aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten dient die Einführung von bis zu drei Präferenzstimmen, um auch bei Europawahlen das bewährte Prinzip der Verbindung der Verhältniswahl mit der Personenwahl zur Geltung zu bringen. Eine Kombination von Direktwahlkreisen und Listen verbietet sich, weil infolge der Verhinderung von Überhangmandaten die Einpersonenwahlkreise so groß sein müßten (im Durchschnitt 1,73 Millionen Wahlberechtigte), daß eine sinnvolle Beziehung zwischen Abgeordneten sowie Wählerinnen und Wählern kaum möglich wäre. Die Wählerin bzw. der Wähler gibt seine Stimme für eine

Partei als Stimme für bis zu drei Kandidatinnen bzw. Kandidaten auf der gemeinsamen Liste oder Landesliste einer Partei ab und vermag auf diese Weise die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten zu verändern. Die Wählerin bzw. der Wähler soll bis zu drei Präferenzstimmen erhalten, um die mit Präferenzstimmen verbundene Tendenz zum Konkurrenzkampf zwischen den Kandidatinnen und Kandidaten einer Partei in Grenzen zu halten. Falls ein Wähler bzw. eine Wählerin mehr als drei Kandidatinnen bzw. Kandidaten oder nur die gemeinsame Liste oder Landesliste einer Partei ankreuzt, wären diese Stimmen nicht ungültig, sondern würden als Wahl der jeweiligen Liste von der Partei in der vorgeschlagenen Reihenfolge gewertet werden. Die vorgeschlagene Ergänzung des Europawahlgesetzes würde zur Stärkung der Bürgerdemokratie gegenüber der Parteidemokratie beitragen.

#### **Zu Buchstabe a**

Mit der Streichung wird die Fünfprozentklausel abgeschafft.

#### **Zu Buchstabe b Doppelbuchstabe aa bis dd, den Buchstaben c, d Doppelbuchstabe aa bis cc**

Mit diesen Regelungen werden notwendige Konsequenzen aus der Änderung des Artikels 38 Abs. 2 des Grundgesetzes hinsichtlich des Kreises der Wahlberechtigten und hinsichtlich der Wählbarkeit gezogen.

#### **Zu Buchstabe e**

Diese Neuregelung ergibt sich aus der Wahl mit Präferenzstimmen.

#### **Zu Buchstabe f**

Diese Bestimmung regelt die Art und Weise der Abgabe und Wirkung der Präferenzstimmen, die eine Einflußnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die von den Parteien aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten ermöglichen.

#### **Zu Buchstabe g**

Die Neufassung des § 18 ist eine Konsequenz aus der Wahl mittels Präferenzstimmen entsprechend § 16 Abs. 2.

#### **Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Inkrafttretungsregelung.