

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Sevim Dağdelen, Dr. Dagmar Enkelmann, Ulla Jelpke, Jan Korte, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Frank Tempel und der Fraktion DIE LINKE.**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und zur Reformierung des Wahlrechts**

#### **A. Problem**

Sowohl die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) als auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) haben das Wahlrecht in Deutschland kritisiert. Die fehlende Möglichkeit, gegen die Nichtzulassung einer Partei zur Wahl ein Rechtsmittel einzulegen, das vor der Wahl zu einer Entscheidung über die Zulassung oder Nichtzulassung führt, und das sogenannte negative Stimmgewicht stehen besonders stark in der Kritik. In seiner Entscheidung vom 3. Juli 2008 (2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07) hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, das Wahlrecht bis zum 30. Juni 2011 dergestalt zu ändern, dass der Effekt des negativen Stimmgewichtes entfällt. Unter negativem Stimmgewicht wird verstanden, dass zusätzliche Stimmen für eine Partei negative Auswirkungen auf deren Sitzzahl im Bundestag haben können.

Aber auch unter anderen Gesichtspunkten ist das Wahlrecht des Bundes dringend reformbedürftig.

So ist dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gegenwärtig nur unzureichend Genüge getan. Viele Mitbürgerinnen und Mitbürger sind von der Wahl ausgeschlossen, sei es weil sie noch keine 18 Jahre alt sind oder seit längerem in Deutschland leben, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen.

Weil das aktive Wahlrecht das „politische Grundrecht“ überhaupt ist, eine der grundlegenden Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern an der Demokratie darstellt und die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger das gesamte Volk, also auch wegen Straftaten verurteilte Personen, repräsentieren, ist der Ausschluss dieses Personenkreises als verfassungsrechtlich bedenklich und kriminalpolitisch nicht sinnvoll zu qualifizieren. Schwer nachvollziehbar ist zudem, weshalb Straftäterinnen und Straftäter, die wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden sind, generell nach Verbüßung ihrer Freiheitsstrafe gemäß den im Strafgesetzbuch (StGB) festgelegten Kriterien bis zu fünf Jahre vom passiven Wahlrecht und der Bekleidung öffentlicher Ämter ausgeschlossen sein sollen und im Hinblick auf die Parteimitgliedschaft weiteren Restriktionen unterworfen sind. Überhaupt steht die Aberkennung – auch die richterliche – dieser wesentlichen Rechte im Widerspruch zum verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl.

Ein weiterer Schwachpunkt des deutschen Wahlrechts ist die Ausgrenzung von mitunter mehreren Millionen Stimmen durch die sogenannte 5-Prozentklausel

(vgl. § 6 Absatz 6 des Bundeswahlgesetzes – BWahlG), die weder verfassungsrechtlich noch demokratietheoretisch überzeugt.

Gegen den Einsatz von Wahlcomputern bei der Stimmabgabe hat das Bundesverfassungsgericht schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Grundsätze einer öffentlichen und geheimen Wahl erhoben (BVerfGE 123, 39 ff.).

Bislang ist der barrierefreie Zugang zu den Wahlräumen im Wahlgebiet nicht umfassend sichergestellt. Der Wahlraum muss jedoch von durch eine körperliche Beeinträchtigung behinderten Menschen ohne unverhältnismäßige Mühen erreicht werden können (barrierefreier und damit behindertengerechter Zugang), damit sie ihr Stimmrecht dort per Urnenwahl ohne tatsächliche Behinderungen ausüben und die Ordnungsmäßigkeit des Wahlvorgangs miterleben und beobachten können.

Ziel einer Novellierung muss es angesichts dessen sein, das Wahlrecht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts anzupassen und weiteren Reformbedarf umzusetzen.

## **B. Lösung**

Das Wahlrecht wird umfassend reformiert. In der Folge entspricht das Wahlrecht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum sogenannten negativen Stimmgewicht und setzt die Kritik der OSZE um. Dazu werden wesentliche Bestandteile des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/4694) aufgegriffen und mit einer Regelung zu Ausgleichsmandaten auf der Ebene der Oberverteilung verbunden. Die Anrechnung von Direktmandaten auf das Zweitstimmenergebnis erfolgt auf der Bundesebene (sogenannte Oberzuteilung). Soweit dennoch Überhangmandate entstehen, erfolgt ein Ausgleich, der sich nach den auf Bundesebene erzielten Zweitstimmenanteilen richtet.

Der Ausschluss der Menschen, die seit fünf Jahren legal in Deutschland wohnen, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen, vom aktiven Wahlrecht wird aufgehoben. Das aktive Wahlrecht erhält auch, wer das 16. Lebensjahr vollendet hat.

Das aktive und passive Wahlrecht für Straftäterinnen und Straftäter wird ebenso wie ihre Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, gewährleistet.

Lehnt der Bundeswahlausschuss die Zulassung einer Partei oder einer Landesliste einer Partei in der Einspruchsverhandlung zur Bundestagswahl ab, steht ihr der Weg zum Bundesverfassungsgericht offen. Dieses entscheidet rechtzeitig vor der Wahl über die Zulassung oder Nichtzulassung einer Partei oder einer abgelehnten Landesliste.

Um eine Gleichwertigkeit jeder abgegebenen Stimme herzustellen, wird die 5-Prozenthürde abgeschafft.

Den schwerwiegenden Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen den Einsatz von Wahlcomputern bei der Stimmabgabe wird dadurch Rechnung getragen, dass der Einsatz von Wahlcomputern bei der Stimmabgabe gesetzlich untersagt wird.

Es wird geregelt, dass der barrierefreie Zugang zu allen Wahlräumen im Wahlgebiet am Wahltag gewährleistet werden muss.

**C. Alternativen**

Es bestünde die Möglichkeit, durch verschiedene andere Wahlverfahren die Frage des negativen Stimmgewichts nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu regeln und das Wahlrecht ansonsten in seiner jetzigen Ausgestaltung so zu belassen. In der politikwissenschaftlichen und staatsrechtlichen Literatur und durch das Bundesverfassungsgericht selbst werden diesbezüglich verschiedene Varianten vorgeschlagen.

**D. Kosten**

Die finanziellen Auswirkungen sind nicht genau bezifferbar.

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und zur Reformierung des Wahlrechts

Vom ...

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

### Artikel 1

#### Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Artikel 38 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Wahlberechtigt sind die deutschen Staatsangehörigen, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben, sowie Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, wenn sie das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland angemeldet sind. Wählbar sind deutsche Staatsangehörige, die das Alter erreicht haben, mit dem die Volljährigkeit eintritt.“

### Artikel 2

#### Änderung des Bundeswahlgesetzes

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

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6 Allgemeines zur Verteilung im Verhältniswahl-system“.

b) Die Angabe zu § 7 wird wie folgt gefasst:

„§ 7 Zuteilung der Sitze an die Parteien auf Bundes-ebene (Oberzuteilung)“.

c) Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt:

„§ 7a Zuteilung der Sitze an die Landeslisten der Par-teien (Untierzuteilung)“.

d) Die Angabe zu § 29 wird wie folgt gefasst:

„§29 (weggefallen)“.

e) Die Angabe zu § 35 wird wie folgt gefasst:

„§ 35 (weggefallen)“.

2. In § 1 Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „wahlberechtig-ten Deutschen“ durch das Wort „Wahlberechtigten“ er-setzt.

3. In § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 werden die Wörter „§ 6 Abs. 2 Satz 2 bis 7 für die Verteilung der Sitze auf die Landeslisten“ durch die Wörter „§ 7 Absatz 2 bis 4 für die Verteilung der Sitze auf die Parteien“ ersetzt.

4. § 4 wird folgt gefasst:

„§ 4

Stimmen

Die Wahlberechtigten haben zwei Stimmen, eine Erst-stimme für die Wahl des Abgeordneten im Wahlkreis nach den Wahlkreisvorschlägen und eine Zweitstimme für die Wahl nach Landeslisten, die zugleich für das Nachrücken bei Überhang- und Ausgleichsmandaten he-ranzuziehen sind.“

5. § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6

Allgemeines zur Verteilung im Verhältniswahl-system

(1) Die Sitze sind zunächst auf die Parteien (§ 7) und sodann auf die Landeslisten der Parteien (§ 7a) zu vertei-len.

(2) Bei der Berechnung werden die Zweitstimmen der- jenigen Wähler, die ihre Erststimme einem erfolgreichen Wahlkreisbewerber im Sinne des § 20 Absatz 3 oder einem erfolgreichen Parteibewerber gegeben haben, für den in dem Land keine Landesliste zugelassen ist, nicht berücksichtigt.

(3) Die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze im Sinne der nachfolgenden Vorschriften entspricht der in § 1 Absatz 1 Satz 1 genannten Zahl. Dies gilt nicht in den in Absatz 2 genannten Fällen. In diesen Fällen ist die Zahl der danach erfolgreichen Wahlbewerber zur Ermittlung der Gesamtzahl von der in § 1 Absatz 1 Satz 1 genannten Zahl abzuziehen.

(4) Soweit in den nachfolgenden Vorschriften eine Rundung vorgesehen ist, werden Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, Zahlenbruchteile über 0,5 auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet. Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so auf- oder abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird. Ergeben sich da- bei mehrere Sitzzuteilungen, entscheidet das vom Bun-deswahlleiter zu ziehende Los.“

6. § 7 wird wie folgt gefasst:

„§ 7

Zuteilung der Sitze an die Parteien auf Bundesebene (Oberzuteilung)

(1) Zwischen den Parteien erfolgt die Verteilung der Sitze im Verhältnis der zu berücksichtigenden Zweitstim- men, die sie im Wahlgebiet erhalten haben.

(2) Hierzu werden alle zu berücksichtigenden Zweit- stimmen durch die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze geteilt (Bundesdivisor). Der Bundesdivisor gibt an, wie viele Zweitstimmen notwendig sind, um nach dem Er- gebnis der Zweitstimmen einen Sitz im Bundestag zu er- langen.

(3) Anschließend werden für jede Partei die nach Absatz 1 zu berücksichtigenden Zweitstimmen zusammengezählt. Die Stimmensummen werden jeweils durch den Bundesdivisor geteilt. Jedes Teilungsergebnis wird gerundet.

(4) Entspricht die Summe der nach Absatz 3 für die Parteien ermittelten Sitze nicht der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze, ist der Bundesdivisor so herauf- oder herabzusetzen, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze erreicht wird.

(5) Die so für jede Partei ermittelte Zahl ist die Zahl der ihr zur Verfügung stehenden Sitze (Gesamtsitzzahl).

(6) In den Wahlkreisen errungene Sitze verbleiben einer Partei auch dann, wenn sie die nach Absatz 5 ermittelte Gesamtsitzzahl dieser Partei übersteigen (Überhangmandate). In diesem Falle erhöht sich die Gesamtzahl der Sitze nach § 1 Absatz 1 um so viele Sitze, wie erforderlich sind, um unter Einbeziehung der Überhangmandate die Sitzverteilung im gesamten Wahlgebiet nach dem Verhältnis der gesamten Zweitstimmenzahl der Parteien im Wahlgebiet zu gewährleisten (Ausgleichsmandate).

(7) Erhält eine Partei, auf die mehr als die Hälfte aller zu berücksichtigenden Zweitstimmen entfallen, nicht mehr als die Hälfte aller Sitze, so werden ihr so viele weitere Sitze zugeteilt, bis sie über eine absolute Sitzmehrheit verfügt. Die Verteilung unter den anderen Parteien findet ohne Berücksichtigung dieser Sitze statt.“

7. Nach § 7 wird folgender § 7a eingefügt:

„§ 7a

Zuteilung der Sitze an die Landeslisten der Parteien  
(Unterzuteilung)

(1) Die Verteilung der Sitze, die einer Partei nach § 7 zustehen, auf deren Landeslisten erfolgt nach dem Verhältnis der Zweistimmenergebnisse dieser Listen.

(2) Hierzu wird die Summe der zu berücksichtigenden Zweitstimmen, die eine Partei im Wahlgebiet errungen hat, durch die für diese Partei nach § 7 Absatz 1 bis 4 und 7 bestimmte Gesamtzahl der ihr zustehenden Sitze geteilt (Parteidivisor). Der Parteidivisor gibt jeweils an, wie viele Zweitstimmen eine Partei benötigt, um nach dem Ergebnis ihrer Zweitstimmen einen Sitz im Deutschen Bundestag zu erlangen.

(3) Anschließend werden die zu berücksichtigenden Zweitstimmen einer Partei in jedem Land zusammengezählt. Die Stimmensummen werden jeweils durch den für diese Partei ermittelten Parteidivisor (Absatz 2) geteilt. Jedes Teilungsergebnis wird gerundet. Das so ermittelte Ergebnis gibt vorbehaltlich der Absätze 4 bis 7 die Zahl der Mandate an, die eine Partei in einem Land insgesamt errungen hat.

(4) Entspricht die Summe der nach Absatz 3 ermittelten Sitze einer Partei in allen Ländern nicht der für die betreffende Partei nach § 7 Absatz 1 bis 4 errechneten Gesamtzahl, ist der Parteidivisor so herauf- und herabzusetzen, dass die Gesamtsitzzahl erreicht wird.

(5) Vor der nach den vorstehenden Absätzen für die Landesliste einer Partei ermittelten Abgeordnetenzahl

wird die Zahl der von der betreffenden Partei in den Wahlkreisen des betreffenden Landes errungenen Mandate abgezogen (Sitzzahl einer Landesliste).

(6) Verbleiben nach der Berechnung gemäß Absatz 5 Sitze, so werden diese aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die in einem Wahlkreis gewählt sind, werden dabei nicht berücksichtigt. Ist die Liste erschöpft, so wird der Sitz aus der Landesliste besetzt, auf die er bei erneuter Anwendung der Absätze 2 bis 4 entfällt. Sind alle Landeslisten dieser Partei erschöpft, so bleibt der Sitz unbesetzt.

(7) Ergibt sich bei der Berechnung gemäß Absatz 5 eine negative Zahl, so muss der Parteidivisor so heraufgesetzt werden, dass die Zahl der dieser Partei zustehenden Sitze unter Berücksichtigung der zu ihren Gunsten errungenen Direktmandate der für diese Partei ermittelten Gesamtsitzzahl (§ 7 Absatz 5) entspricht. Absatz 6 gilt entsprechend.

(8) Im Falle des § 7 Absatz 6 erfolgt die Zuteilung der auf Bundesebene anfallenden Ausgleichsmandate an die Landeslisten entsprechend dem Verfahren nach den Absätzen 2 bis 4.“

8. § 12 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Wahlberechtigt sind alle deutschen Staatsangehörigen, die am Wahltag

a) das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben,

b) seit mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten und

c) nicht nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.“

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, sind wahlberechtigt, wenn sie

a) am Wahltag das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben,

b) seit mindestens fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland angemeldet sind und

c) nicht nach § 13 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.“

c) In Absatz 4 werden die Wörter „oder des Absatzes 2 Satz 1“ gestrichen.

d) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Bei der Berechnung der Frist nach Absatz 1 Nummer 2 ist der Tag der Wohnungs- oder Aufenthaltnahme, bei der Berechnung der Frist nach Absatz 2 Nummer 2 ist der Tag der Anmeldung in die Frist einzubeziehen.“

9. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Die Nummern 1 und 4 werden aufgehoben.

b) Die bisherigen Nummern 2 und 3 werden die Nummern 1 und 2.

10. Dem § 18 wird folgender Absatz 6 angefügt:  
 „(6) Gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses (Absatz 4) ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.“
11. § 26 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 wird das Wort „achtundfünfzigsten“ durch das Wort „neunundvierzigsten“ ersetzt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:  
 „(2) Weist der Kreiswahlausschuss einen Kreiswahlvorschlag zurück, so kann binnen drei Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung Einspruch an den Landeswahlausschuss eingelegt werden. Einspruchsberechtigt sind die Vertrauenspersonen des Kreiswahlvorschlags, der Bundeswahlleiter und der Kreiswahlleiter. Der Bundeswahlleiter und der Kreiswahlleiter können auch gegen eine Entscheidung, durch die ein Kreiswahlvorschlag zugelassen wird, Einspruch erheben. In der Einspruchsverhandlung sind die erschienenen Beteiligten zu hören. Die Entscheidung über den Einspruch muss spätestens am neununddreißigsten Tage vor der Wahl getroffen werden. Gegen die Entscheidung des Landeswahlausschusses über den Einspruch ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.“
- c) In Absatz 3 wird das Wort „achtundvierzigsten“ durch das Wort „zweiundzwanzigsten“ ersetzt.
12. § 28 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „achtundfünfzigster“ durch das Wort „neunundvierzigster“ ersetzt.
- b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:  
 „(2) Weist der Landeswahlausschuss eine Landesliste ganz oder teilweise zurück, so kann binnen drei Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung Einspruch an den Bundeswahlausschuss eingelegt werden. Einspruchsberechtigt sind die Vertrauensperson der Landesliste und der Landeswahlleiter. Der Landeswahlleiter kann auch gegen eine Entscheidung, durch die eine Landesliste zugelassen wird, Einspruch erheben. In der Einspruchsverhandlung sind die erschienenen Beteiligten zu hören. Die Entscheidung über den Einspruch muss spätestens am neununddreißigsten Tage vor der Wahl getroffen werden. Gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses über den Einspruch ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.“
- c) In Absatz 3 wird das Wort „achtundvierzigsten“ durch das Wort „zweiundzwanzigsten“ ersetzt.
13. § 29 wird aufgehoben.
14. § 31 wird wie folgt geändert:
- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:  
 „(2) Die Wahlräume sind so auszuwählen und einzurichten, dass allen Wahlberechtigten, einschließlich behinderten und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung, die Teilnahme an der Wahl ermöglicht wird.“
15. § 35 wird aufgehoben.
16. In § 46 Absatz 2 wird die Angabe „§ 6 Abs. 4 Satz 3“ durch die Angabe „§ 7a Absatz 6 Satz 2“ ersetzt.
17. § 48 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:  
 „(1) Wenn ein gewählter Bewerber stirbt oder dem Landeswahlleiter schriftlich die Ablehnung des Erwerbs der Mitgliedschaft erklärt oder wenn ein Abgeordneter stirbt oder sonst nachträglich aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet, so wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei besetzt, für die der gewählte Bewerber oder ausgeschiedene Abgeordnete bei der Wahl aufgetreten ist. Dies gilt auch für Überhang- und Ausgleichsmandate. Wurde der gewählte Bewerber oder ausgeschiedene Abgeordnete über eine Landesliste gewählt, wird der Sitz aus der Landesliste besetzt, auf die er bei erneuter Anwendung von § 7a Absatz 2 bis 7 entfällt. Bei der Nachfolge bleiben diejenigen Listenbewerber unberücksichtigt, die seit dem Zeitpunkt der Aufstellung der Landesliste aus der Partei ausgeschieden oder Mitglied einer anderen Partei geworden sind. Unberücksichtigt bleiben ebenso Listenbewerber, die als gewählte Bewerber im Wahlkreis den Erwerb der Mitgliedschaft abgelehnt oder später auf ihre Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag verzichtet haben. Ist die Liste erschöpft, so wird der Sitz aus der Landesliste besetzt, auf die er bei erneuter Anwendung von § 7a Absatz 2 bis 4 entfällt. Sind alle Landeslisten dieser Partei erschöpft, so bleibt der Sitz unbesetzt. Die Feststellung, wer als Listennachfolger eintritt, trifft der Bundeswahlleiter. Er benachrichtigt den Listennachfolger und fordert ihn auf, binnen einer Woche schriftlich zu erklären, ob er die Nachfolge annimmt.“
18. § 53 wird wie folgt gefasst:  
 „§ 53  
 Übergangsregelung  
 Auf Berufungen von Listennachfolgern in den 17. Deutschen Bundestag nach § 48 Absatz 1 finden die Regelungen dieses Gesetzes in seiner Fassung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394), Anwendung.“

### Artikel 3

#### Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 13 Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„3. über Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundeswahlausschusses nach § 18 Absatz 4 des Bundeswahlgesetzes sowie über Beschwerden im Zusammenhang mit der Nichtzulassung von Landeslisten zur Bundestagswahl nach § 28 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes sowie über Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundestages, die die Gültigkeit einer Wahl oder den Erwerb oder Verlust der Mitglied-

schaft eines Abgeordneten beim Bundestag betreffen (Artikel 41 Absatz 2 des Grundgesetzes),“.

2. § 48 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 werden die folgenden Absätze 1 und 2 vorangestellt:

„(1) Beschwerden gegen die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses nach § 18 Absatz 4 des Bundeswahlgesetzes sind binnen einer Frist von drei Tagen von den nach den Parteiensatzungen zur rechtlichen Vertretung befugten Mitgliedern der betroffenen Vereinigungen einzulegen.“

(2) Beschwerden gegen die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses nach § 28 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes sind binnen einer Frist von drei Tagen durch die Vertrauenspersonen der jeweiligen Landeslisten einzulegen.“

b) Die bisherigen Absätze 1 bis 3 werden die Absätze 3 bis 5.

#### Artikel 4

##### Änderung des Parteiengesetzes

§ 10 Absatz 1 Satz 4 des Parteiengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird aufgehoben.

#### Artikel 5

##### Änderung des Strafgesetzbuchs

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Die Angabe zu § 45 wird wie folgt gefasst:

„§ 45 (weggefallen)“.

b) Die Angabe zu § 45a wird wie folgt gefasst:

„45a (weggefallen)“.

c) Die Angabe zu § 45b wird wie folgt gefasst:

„45b (weggefallen)“.

d) Die Angabe zu § 92a wird wie folgt gefasst:

„§ 92a (weggefallen)“.

e) Die Angabe zu § 101 wird wie folgt gefasst:

„§ 101 (weggefallen)“.

f) Die Angabe zu § 108c wird wie folgt gefasst:

„108c (weggefallen)“.

g) Die Angabe zu § 109i wird wie folgt gefasst:

„§ 109i (weggefallen)“.

h) Die Angabe zu § 358 wird wie folgt gefasst:

„§ 358 (weggefallen)“.

2. § 45 wird aufgehoben.

3. § 45a wird aufgehoben.

4. § 45b wird aufgehoben.

5. § 92a wird aufgehoben.

6. § 101 wird aufgehoben.

7. § 102 wird wie folgt geändert:

a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

8. § 108c wird aufgehoben.

9. § 108d wird wie folgt geändert:

Die Angabe „§§ 107 bis 108c“ wird durch die Angabe „§§ 107 bis 108b“ ersetzt.

10. § 108e wird wie folgt geändert:

a) Die Absatzbezeichnung „(1)“ wird gestrichen.

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

11. § 109i wird aufgehoben.

12. § 129a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 8 wird aufgehoben.

b) Der bisherige Absatz 9 wird zu Absatz 8.

13. § 264 Absatz 6 Satz 1 wird aufgehoben.

14. § 358 wird aufgehoben.

#### Artikel 6

##### Änderung des Jugendgerichtsgesetzes

Das Jugendgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3427), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Die Angabe zu § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6 (weggefallen)“.

2. § 6 wird aufgehoben.

3. § 106 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird aufgehoben.

b) Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden die Absätze 2 bis 5.

4. In § 108 Absatz 3 wird die Angabe „(§ 106 Abs. 3, 5, 6)“ durch die Angabe „(§ 106 Absatz 2, 4, 5)“ ersetzt.

#### Artikel 7

##### Änderung der Abgabenordnung

Die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866), die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 216 Absatz 1 wird die Angabe „Abs. 2“ gestrichen.

2. § 375 wird wie folgt geändert:

Absatz 1 wird aufgehoben.

3. In § 398 wird die Angabe „Abs. 1 Nr. 1 bis 3“ gestrichen.

**Artikel 8****Änderung der Strafprozessordnung**

In § 462 Absatz 1 der Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch ... geändert worden ist, werden die Wörter „die Wiederverleihung verlorener Fähigkeiten und Rechte (§ 45b des Strafgesetzbuches),“ gestrichen.

**Artikel 9****Änderung des NATO-Truppen-Schutzgesetzes**

In § 1 Absatz 2 Nummer 4 des NATO-Truppen-Schutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 2008 (BGBl. I S. 490), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird die Angabe „den §§ 109i, 109k“ durch die Angabe „§ 109k“ ersetzt.

**Artikel 10****Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 25. Mai 2011

**Dr. Gregor Gysi und Fraktion**



## Begründung

### A. Allgemeines

Das Wahlrecht in Deutschland steht seit Langem in der Kritik. Nicht nur die Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts, eine Neuregelung zum Ausschluss des negativen Stimmgewichts zu schaffen, hat eine Neuregelung des Wahlrechtes auf die politische Agenda gebracht. Auch die OSZE kritisiert das deutsche Wahlrecht, da es keinen wirksamen Rechtsschutz für nicht zur Wahl zugelassene Parteien vorsieht.

Den Anlass der notwendigen Änderungen des Wahlrechts aufnehmend werden weitere Defizite des Wahlrechts behoben. Das Wahlrecht wird dazu an einigen Stellen präzisiert und korrigiert. Soweit erforderlich, werden dazu das Grundgesetz, das Bundeswahlgesetz, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz, das Parteiengesetz, das Strafgesetzbuch und weitere Gesetze geändert.

Der Gesetzentwurf umfasst im Wesentlichen folgende Änderungen:

a) Das negative Stimmgewicht wird abgeschafft. Dazu werden die Gesetzentwürfe der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus der 16. Wahlperiode (Bundestagsdrucksachen 16/11885 und 16/13658) und der 17. Wahlperiode (Bundestagsdrucksache 17/4694) aufgegriffen und weiterentwickelt. Die Anrechnung der Direktmandate auf das Zweitstimmenergebnis erfolgt bereits auf der Bundesebene, mithin auf der Ebene der Oberverteilung. Für den Fall, dass dennoch Überhangmandate entstehen sollten, erfolgt die Berechnung der Ausgleichsmandate ebenfalls auf der Bundesebene. Diese Regelung akzeptiert den Zustand, dass CDU und CSU verschiedene Parteien sind, auch wenn sie regelmäßig eine Fraktionsgemeinschaft bilden. Die Parteienfreiheit gebietet, diesen Zustand nicht über das Wahlrecht in Frage zu stellen.

Das Grundgesetz (GG) schreibt selbst kein bestimmtes Wahlsystem vor. Es überlässt es vielmehr dem Gesetzgeber, ein bestimmtes Wahlsystem einzuführen. In Artikel 38 GG sind lediglich die Wahlrechtsgrundsätze festgeschrieben.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 3. Juli 2008 festgestellt, dass § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 und Absatz 5 des Bundeswahlgesetzes vom 11. März 2005 (BGBl. I S. 674) Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG verletzt, soweit er ermöglicht, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führt. Es handelt sich um den Effekt des sogenannten negativen Stimmgewichts oder inversen Erfolgswerts. Hierunter wird eine Paradoxie im Verfahren der Mandatszuteilung verstanden, die darin besteht, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann (BVerfG 2 BvC 1/07 vom 3. Juli 2008, Rn. 2 f.). Eine auch für die Wahlberechtigten nachvollziehbare Wahl liegt jedoch nur dann vor, wenn eine Partei umso mehr Sitze erhält, je mehr Stimmen sie erzielt. Es widerspricht dem Wählerwillen, wenn eine Stimmabgabe für eine Partei zu einem Sitzverlust führen könnte.

Nach dem bisherigen System wird die Erfolgswertgleichheit der Stimmen missachtet.

b) Die verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidungen des Bundeswahlausschusses über die Parteieigenschaft nach § 18 Absatz 4 BWahlG und über die Nichtzulassung von Landeslisten einer Partei nach § 28 Absatz 2 BWahlG wird eingeführt. Dadurch wird der Kritik der OSZE Rechnung getragen.

Der Umstand, dass de lege lata nach § 18 Absatz 4 BWahlG die im Bundestag vertretenen Parteien über die Zulassung von „Konkurrenz“ in den Wahlausschüssen entscheiden, wird von der OSZE zu Recht kritisiert. Um dieser Kritik entgegenzuwirken, wird auch insoweit der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet: Gegen die ablehnende Entscheidung des Bundeswahlausschusses über die die Parteieigenschaft kann beim Bundesverfassungsgericht binnen drei Tagen Beschwerde erhoben werden. Aus dem Klageziel des Verfahrens folgt, dass das Bundesverfassungsgericht bis zum fünfzigsten Tag vor der Wahl über diesen Einspruch entscheiden wird. Dadurch wird gewährleistet, dass die Landeswahlausschüsse am neunundvierzigsten Tag vor der Wahl über die Zulassung von Landeslisten entscheiden können.

Des Weiteren wird eine Beschwerdemöglichkeit gegen die Nichtzulassung von Landeslisten nach § 28 Absatz 2 BWahlG eingeführt, die ebenfalls an eine Frist von drei Tagen gebunden ist. Die kurze Antragsfrist ist erforderlich um zu gewährleisten, dass das Bundesverfassungsgericht über die Zulassung von Landeslisten bis zum dreiundzwanzigsten Tag vor der Wahl entscheiden kann. Dies ist Voraussetzung dafür, dass die Landeswahlleiter die Landeslisten am zweiundzwanzigsten Tag vor der Wahl veröffentlichen können. Dadurch wird zwar die Zeitspanne verkürzt, in der Briefwahl stattfinden kann. Dies ist aber im Hinblick auf den notwendigen Rechtsschutz hinzunehmen.

c) Die sogenannte 5-Prozentklausel (§ 6 Absatz 6 BWahlG) für Bundestagswahlen wird abgeschafft. Ihre Beibehaltung widerspricht nicht nur den historischen Erfahrungen und der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, sondern ließe sich auch demokratietheoretisch kaum rechtfertigen.

Aus historischer Sicht spricht für eine Streichung dieser Sperrklausel, dass der zu ihren Gunsten regelmäßig angeführte Hinweis auf die historische Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik (BVerfGE 14, 121, 134; siehe auch BVerfGE 34, 81, 99) erwiesenermaßen falsch ist. Die Regierungsbildungen in Weimar scheiterten nicht an den Splitterparteien, sondern an der Kompromissunfähigkeit der großen und mittleren Parteien (vgl. Poscher, Das Weimarer Wahlrechtsgespenst, in: Gusy [Hrsg.], Weimars lange Schatten – „Weimar“ als Argument nach 1945, 2003, S. 256, 276).

Auch entstehungsgeschichtlich lässt sich die 5-Prozentsperrklausel kaum rechtfertigen: Der Parlamentarische Rat hat eine Ermächtigung des Bundeswahlgesetzgebers im Grundgesetz, eine Sperrklausel einzuführen, zwar intensiv debattiert (vgl. Poscher, ebd., S. 275 ff.), wegen des darin liegenden Widerspruchs zur Wahlgleichheit aber im Ergebnis abge-

lehnt (vgl. Meyer, ebd., Rn. 38). Die auf die Landeslisten bezogene 5-Prozenthürde wurde erst durch die Ministerpräsidenten, die dazu nachträglich von den Alliierten ermächtigt worden waren, in das erste Bundeswahlgesetz aufgenommen (vgl. dazu Poscher, ebd., S. 277).

Da Wahlen gerade den Zweck haben, den politischen Willen der Wähler zur Geltung zu bringen und eine Repräsentation zu schaffen, die spiegelbildlich die in der Bevölkerung vorhandene Meinung darstellt (BVerfGE 6, 84, 91 f.), gibt es überdies auch keine demokratiethoretische Rechtfertigung für die Beibehaltung der 5-Prozentklausel. Das „einzige seriöse“ demokratiethoretische Argument (Meyer, ebd., Rn. 38) – der Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments – schließt eine Streichung der 5-Prozentklausel nicht aus. Demokratiethoretisch streitet für die ersatzlose Streichung vielmehr entscheidend, dass Sperrklauseln wie die 5-Prozentklausel evident dem Grundsatz der Wahlgleichheit widersprechen. Dieser Grundsatz gebietet insbesondere die Erfolgswertgleichheit der Stimmen (BVerfGE 95, 408 ff.). Erfahrungsgemäß sind bei Bundestagswahlen bis zu 3 Millionen für die sogenannten kleinen Parteien abgegebene Stimmen wertlos (Meyer, ebd., Rn. 38). Selbst Parteien, die mehr als eine Million Stimmen erhalten haben, wird durch die 5-Prozenthürde der Einzug in den Deutschen Bundestag fast unmöglich gemacht. Die für sie abgegebenen Stimmen wachsen stattdessen entsprechend ihrem Stimmverhältnis den etablierten Parteien zu. Die Folge ist ein Konzentrationsprozess in der Parteienlandschaft, der es stark erschwert, neue Parteien mit Mitwirkungsanspruch zu gründen. Die Abschaffung der sogenannten 5-Prozenthürde auf Bundesebene führt demgegenüber zu einer Belebung der politischen Landschaft und trägt dem vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bekräftigten Prinzip der Erfolgswertgleichheit der Stimmen vollauf Rechnung.

d) Das aktive Wahlrecht wird auf deutsche Staatsangehörige, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, sowie auf Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die die das 16. Lebensjahr vollendet haben und seit fünf Jahren in Deutschland angemeldet sind, erweitert. Dadurch wird dem „von Hause aus (...) dynamischen Charakter“ (Meyer, ebd., Rn. 2) des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl konsequent Rechnung getragen.

Die Erweiterung des aktiven Wahlrechts auf Wahlberechtigte, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, orientiert sich an in den Bundesländern seit längerem diskutierten Vorschlägen. Die historische Entwicklung zeigt, dass eine Herabsetzung des aktiven Wahlrechts möglich ist. Die Höhe des Wahlrechtsalters ist ein gesellschaftliches Phänomen. Seine Herabsetzung auf sechzehn Jahre trägt der Realität Rechnung, dass sich junge Menschen intensiv an politischen Debatten beteiligen. Sie ermöglicht überdurchschnittlich politisch interessierten und kompetenten Bürgerinnen und Bürgern die direkte Partizipation am politischen Leben und belebt dadurch die politische Auseinandersetzung. Die Festsetzung des aktiven Wahlrechts auf 18 Jahre ist auch angesichts der Absenkung des Mindestwahlalters im kommunalen Wahlrecht nicht weiter aufrechtzuerhalten.

Mit der Einführung des aktiven Wahlrechts für Einwohnerinnen und Einwohner der Bundesrepublik Deutschland, die seit mindestens fünf Jahren in Deutschland angemeldet sind, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen, werden

diese insoweit deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt. Es offenbart ein erhebliches Demokratiedefizit, dass viele Menschen nicht dort wählen dürfen, wo sie leben. Politische Beteiligung ist ein Bürgerrecht, das allen Menschen, die dauerhaft hier leben, zukommen muss. Vom aktiven Wahlrecht erfasst daher werden sowohl EU-Bürger als auch sogenannte Drittstaatsangehörige. Bei den sogenannten Drittstaatenangehörigen, die in Deutschland bislang auch nicht das Kommunalwahlrecht innehaben, handelt es sich um einen beträchtlichen Personenkreis (zu genauen Zahlen vgl. Innenausschuss Ausschussdrucksache 16(4)459 G und Bauer, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGPP), Das kommunale Ausländerwahlrecht im europäischen Vergleich). Auch sie sind Teil der Gesellschaft und deshalb – sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Bundesebene – am politischen Leben zu beteiligen.

e) Der Einsatz von Wahlcomputern bei der Stimmabgabe wird verboten. Dadurch wird den diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl Rechnung getragen (vgl. BVerfGE 123, 39 ff.). Laut Bundesverfassungsgericht ist der Einsatz von elektronischen Wahlgeräten überhaupt nur unter sehr engen Voraussetzungen mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Artikel 38 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2 GG gebietet es, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Beim Einsatz elektronischer Wahlgeräte müssen die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können. Da die Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle eine anderweitige Erfassung der Stimmen demgemäß neben der elektronischen Speicherung, etwa einen Ausdruck eines für den jeweiligen Wähler sichtbaren Papierprotokolls der abgegebenen Stimme zusätzlich zu deren elektronischen Erfassung erfordert, ist ihr Einsatz entweder faktisch überflüssig oder verfassungswidrig. Angesichts dessen wird der Einsatz von Wahlcomputern bei der Stimmabgabe für unzulässig erklärt.

f) § 45 StGB wird vollumfänglich aufgehoben, weil er das passive und aktive Wahlrecht von Straftäterinnen und Straftäter nach Verbüßung der Freiheitsstrafe sowie die Fähigkeit öffentliche Ämter zu bekleiden, ungerechtfertigt einschränkt.

Nach der bisherigen Regelung in § 45 Absatz 1 StGB verlieren Personen, die wegen eines Verbrechens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden sind, automatisch für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen. Nach Absatz 2 kann das Gericht darüber entscheiden, ob diese Rechte verloren gehen sollen oder nicht. Die Absätze 3 und 4 regeln, dass Personen, die die erwähnten Rechte verloren haben, zugleich alle entsprechenden aktuell innehabenden Rechtsstellungen und Rechte verlieren.

Dies ist mit dem Schuldprinzip als Grundgedanken des Strafrechts und einem auf Prävention ausgerichteten Sanktionssystem nicht vereinbar (Albrecht in Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB-Kommentar, § 45 Rn.1). Mit dem Vollzug der Freiheitsstrafe ist die Schuld abgegolten und es

muss auch verurteilten Straftäterinnen und Straftätern erlaubt sein öffentliche Ämter auszuüben oder zu kandidieren. Zudem wird der in Artikel 38 Absatz 1 GG verankerte Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der auch das passive Wahlrecht umfasst, durch die Selektion beeinträchtigt.

§ 45 Absatz 5 StGB sieht vor, dass das Gericht bei den im Gesetz bestimmten Fällen einer verurteilten Person, das Recht zu wählen und so an der Demokratie zu partizipieren, aberkennen kann.

Diese seit 1848 vorgesehene Möglichkeit des Ausschlusses vom aktiven Wahlrecht aufgrund von Strafurteilen hängt damit zusammen, dass das Wahlrecht vormals als bürgerliches „Ehrenrecht“ gewertet wurde. Im Hinblick darauf, dass das aktive Wahlrecht seit langem anerkanntermaßen das „politische Grundrecht“ überhaupt ist (BVerfG Urteil vom 5. April 1952, Rn. 106, Az: 2 BvH 1/52), kann die Aberkennung dieses grundlegenden Rechts unter keinem Gesichtspunkt gerechtfertigt werden und stellt sich als verfassungswidrig dar (Meyer, ebd., Rn. 4). Das Wahlrecht ist kein Vorrecht, das „verdienstvollen“ Bürgerinnen und Bürgern eingeräumt wird, sondern vermittelt die Legitimation, derer die Ausübung von Staatsgewalt in der Demokratie bedarf. Der Ausschluss von Straftäterinnen und Straftätern verstößt daher gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl (Stein in GA 2004, „Wer die Wahl hat...“, Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und der Ausschluss vom Wahlrecht wegen strafgerichtlicher Verurteilung, S. 22, 30 und 32).

Auch unter Sicherheitsaspekten lässt sich der Ausschluss vom passiven oder aktiven Wahlrecht und von öffentlichen Ämtern nicht rechtfertigen. Die Einbeziehung der – ohnehin zahlenmäßig kleinen – Gruppe der nach der bisherigen Rechtslage vom aktiven Abstimmungsvorgang ausgeschlossenen Personen, kann die Sicherheit des Staates und seiner Organe nicht gefährden. Sollte eine wegen Straftaten verurteilte Person gewählt werden und ihr Amt zu Straftaten missbrauchen, sieht das Recht besondere Sanktionen wie die Amtsdelikte vor, dessen Effizienz nicht erfordert, dass Personen von vornherein von dem Amt ferngehalten werden (Stein in: GA 2004, „Wer die Wahl hat...“, Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und der Ausschluss vom Wahlrecht wegen strafgerichtlicher Verurteilung, S. 22, 30).

Diese mit der „Reinhaltung“ des öffentlichen Lebens begründeten Regelungen laufen mithin dem im Strafrecht und Strafvollzugsrecht vorherrschenden Resozialisierungsgedanken zuwider und bedürften auch aus diesem Grunde einer Überholung.

Außerdem zeigt die Anwendungspraxis in Deutschland, dass von den fakultativen Anordnung der Rechtsfolgen nach § 45 Absatz 2 und 5 StGB kaum Gebrauch gemacht wird (im Jahr 2003 beispielsweise nur in zwei Fällen, 2004 gar nicht) und sie daher rechtspolitisch entbehrlich sind (Stree in: Schönke/Schröder, StGB-Kommentar, § 45 Rn. 1).

In der Konsequenz der Neuregelung wird auch der § 10 Absatz 1 Satz 4 des Parteiengesetzes aufgehoben. Zum Recht auf Selbstorganisation der Parteien gehört es, selbst darüber zu entscheiden, welche Personen sie als Mitglieder in ihren Reihen haben wollen.

## B. Einzelbegründung

### Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Durch die Änderung des Artikels 38 Absatz 2 GG wird das Mindestwahlalter auf 16 Jahre abgesenkt und das aktive Wahlrecht auf solche Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ausgeweitet, die seit fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland angemeldet sind. Damit wird gleich in zweifacher Hinsicht dem verfassungspolitischen Anspruch des Wahlrechtsgrundsatzes der Allgemeinheit der Wahlen Rechnung getragen. Die Forderung nach allgemeinen Wahlen aus Artikel 38 Absatz 1 GG hat „von Hause aus einen dynamischen Charakter“ (Meyer, ebd., Rn. 2). Sie gebietet zwar nicht die Einbeziehung von Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, schließt sie umgekehrt aber auch nicht aus. Nichts anderes kann für Artikel 20 Absatz 2 GG gelten. Durch ihn wird die Bundesrepublik Deutschland zwar auf den Grundsatz der Volkssouveränität festgelegt, nicht jedoch auf einen Nationalstaat. Sofern das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 83, 37 ff.) zur gegenteiligen Auffassung gelangt, handelt es sich um „eine kühne Behauptung“ (Meyer, ebd., Rn. 7), gegen die bereits dessen Wortlaut streitet. Denn dort ist dem Begriff „Volk“ gerade nicht das Adjektiv „deutsch“ beigefügt worden. Folgt aus Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG damit gerade keine Festlegung des Kreises der Wahlberechtigten auf deutsche Staatsangehörige, steht auch die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG einer Einbeziehung in den Kreis der auf Bundesebene Wahlberechtigten durch Änderung des Artikels 38 Absatz 2 GG aber keineswegs entgegen.

Ebenso wenig liefert Artikel 116 GG Anhaltspunkte, dass als Wahlberechtigte unter dem Grundgesetz nur deutsche Staatsangehörige in Betracht kommen. Entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 83, 37, 51) regelt er nicht, wer unter dem Grundgesetz wahlberechtigt sein kann, sondern ausschließlich, wer Deutscher im Sinne des Grundgesetzes ist. Damit lässt er keine Rückschlüsse darauf zu, welcher Personenkreis unter dem Grundgesetz wahlberechtigt sein kann. Lex specialis für die Festlegungen des Grundgesetzes gegenüber dem Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG ist vielmehr Artikel 38 Absatz 2 GG. Indem er es dem Bundesgesetzgeber überlässt, das Nähere zu bestimmen, weist er die Einbeziehung von Personen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, der Verfassungspolitik zu. „Der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken [entspricht es aber,] eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer politischen Herrschaft Unterworfenen herzustellen“ (so BVerfGE 83, 37, 52, wo die Realisierbarkeit dieses Anspruchs indes sogleich wieder unter Hinweis auf den vermeintlich entgegenstehenden Volksbegriff des Artikels 20 Absatz 2 Satz 2 verworfen wird).

### Zu Artikel 2 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

#### Zu Nummer 1 (Änderung der Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

#### Zu Nummer 2 (Änderung des § 1)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

**Zu Nummer 3** (Änderung des § 3)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

**Zu Nummer 4** (Änderung des § 4)

Durch die Änderung wird klargestellt, dass das Zweitstimmenergebnis auch für das Nachrücken bei Überhang- und Ausgleichsmandaten heranzuziehen ist.

**Zu Nummer 5** (Änderung des § 6)

§ 6 stellt allgemeine Regelungen über die Verteilung im Verhältniswahlssystem auf. Mit der Neuregelung entfällt die 5-Prozenthürde.

Nach Absatz 1 sind die Sitze nach dem Ergebnis der Zweitstimmen zunächst auf Bundesebene (Oberzuteilung) und anschließend auf Landesebene (Untorzuteilung) zu ermitteln.

Absatz 2 regelt die Nichtberücksichtigung von Zweitstimmen von erfolgreichen Einzelbewerberinnen und -bewerbern um Direktmandate sowie von erfolgreichen Parteienbewerberinnen und -bewerbern um Direktmandate, für die keine Landesliste zugelassen ist. Mit der Regelung wird gewährleistet, dass alle Stimmen die gleichen Erfolgchancen haben.

Absatz 3 legt durch Verweisung auf § 1 Absatz 1 Satz 1 die Gesamtzahl der Sitze auf 598 fest, vermindert diese aber in den Fällen des Absatzes 2.

Absatz 4 enthält die Rundungsregelungen für das zur Anwendung kommende Divisorverfahren mit Standardrundungen nach Sainte-Laguë/Schepers. Die Rundungsregelungen gelten für die §§ 7 und 7a.

**Zu Nummer 6** (Änderung des § 7)

Die Vorschrift gibt vor, wie die Berechnung der einer Partei nach ihrem Zweitstimmenergebnis auf Bundesebene insgesamt zustehenden Sitze erfolgt (Oberverteilung). Grundsätzlich werden 598 Sitze verteilt. Die Neuregelung geht davon aus, dass die Landeslisten verbunden sind.

Absatz 1 verweist darauf, dass die Verteilung nach dem Verhältnis der Zweitstimmen erfolgt.

Die Absätze 2 bis 4 enthalten die Berechnungsschritte nach dem Divisorverfahren mit Standardrundungen nach Sainte-Laguë/Schepers. In Abgrenzung zur Untorzuteilung wird der Divisor hierbei als Bundesdivisor bezeichnet. Aufgrund der Teilung der Stimmensummen für jede Partei durch den Bundesdivisor und der anschließenden Anwendung der Rundungsregelungen ist es möglich, dass die Summe der für die einzelnen Parteien ermittelten Sitze nicht der Anzahl der zu vergebenden Sitze entspricht. In solchen Fällen ist der Bundesdivisor so anzupassen, dass die zu vergebende Sitzzahl erreicht wird.

Absatz 6 regelt den seltenen Fall, dass nach der Berechnung nach § 7 einer Partei weniger Sitze zustehen würden, als sie Direktmandate gewonnen hat. Dies könnte insbesondere die CSU betreffen. Die Differenz zwischen Direktmandaten und Listenmandaten sind die Überhangmandate. Für diesen seltenen Fall schlägt der Gesetzentwurf vor, die Anzahl der Sitze um so viele zu erhöhen, wie erforderlich sind um unter Einbeziehung der erzielten Überhangmandate das Verhältnis nach dem Zweitstimmenanteil der Parteien auf der Bundes-

ebene zu gewährleisten. Mithin sieht der Gesetzentwurf Ausgleichsmandate vor.

Absatz 7 enthält die Mehrheitsklausel, die schon im geltenden Wahlrecht existiert.

**Zu Nummer 7** (§ 7a – neu)

§ 7a regelt die Zuteilung der von einer Partei auf Bundesebene insgesamt zustehenden Sitze auf die Länder. Er stellt klar, dass die Verteilung anhand der Verhältnisse der Zweitstimmen der Partei in einem Land zu den Zweitstimmen der Partei insgesamt erfolgt. Der Zuteilungsdivisor, der für die Berechnung nach dem Divisorverfahren mit Standardrundungen nach Sainte-Laguë/Schepers verwendet wird, heißt hier Parteidivisor. Die nach der Berechnung für ein Bundesland ermittelte Zahl gibt die Anzahl der nach dem Zweitstimmenergebnis berechneten, der betreffenden Partei in diesem Bundesland insgesamt zustehenden Mandate an. Unter Umständen muss aufgrund der Rundungsergebnisse der Parteidivisor so angepasst werden, dass die Summe der für die Länder errechneten Sitzzahlen der für die Bundesebene ermittelten Gesamtsitzzahl der betreffenden Partei wieder entspricht. Von der für eine Partei in einem Bundesland ermittelten Sitzzahl werden die für diese Partei in diesem Bundesland errungenen Direktmandate abgezogen. Ist die Summe der Direktmandate kleiner als die errechnete Sitzzahl, wird die Differenz aus der Landesliste besetzt. Soweit keine Differenz besteht, erhält kein Listenbewerber einen Sitz. Ist die Differenz kleiner als null – es wurden also mehr Direktmandate erzielt als der betreffenden Partei in dem Bundesland nach dem Ergebnis der Zweitstimmen eigentlich zustehen würde (sogenannter interner Überhang), bleiben diese Direktmandate erhalten. Sie werden aber bei der Berechnung der Gesamtsitzzahl nach § 7 Absatz 5 berücksichtigt, ohne die Gesamtsitzzahl zu vergrößern. Für die Berechnung sind somit die internen Überhänge von der Gesamtzahl abzuziehen. An die so errechnete Zahl ist die Summe der der betreffenden Partei in allen Ländern zustehenden Sitzzahl anzupassen. Dies geschieht durch Heraufsetzen des Parteidivisors. Bei der Besetzung aus den Landeslisten kommt grundsätzlich derjenige Kandidat bzw. diejenige Kandidatin aus der Liste der betreffenden Partei in dem betreffenden Land zum Zuge. Dies gilt nicht, wenn die betreffende Liste erschöpft ist. Für diesen Fall wird auf die Landesliste zurückgegriffen, die als nächste einen Anspruch auf einen Sitz hätte. Erst nach Erschöpfung aller Landeslisten bleibt der Sitz unbesetzt.

In § 7a Absatz 8 wird festgehalten, dass die auf Bundesebene in seltenen Fällen entstehenden Ausgleichsmandate nach dem Verfahren der Absätze 2 bis 4 auf die Landeslisten verteilt werden.

**Zu Nummer 8** (Änderung des § 12)

Durch die Neufassung des Absatzes 1 wird das aktive Wahlrecht auch einfachgesetzlich auf deutsche Staatsangehörige ausgeweitet, die am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Durch die Neufassung des Absatzes 2 wird das aktive Wahlrecht auch jenen Bürgerinnen und Bürgern ohne deutsche Staatsangehörigkeit zugesprochen, die seit mindestens fünf Jahren in Deutschland angemeldet sind.

Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Folgeänderungen.

**Zu Nummer 9** (Änderung des § 13)

Zur Gewährleistung der Allgemeinheit der Wahl durch Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an der Demokratie und Auswahl ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten wird § 13 Nummer 1, welcher das aktive Wahlrecht für Straftäterinnen und Straftäter einschränkt, aufgehoben. Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Änderungen.

**Zu Nummer 10** (Änderung des § 18)

Durch die Änderung des § 18 wird gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet.

**Zu Nummer 11** (Änderung des § 26)

Durch die Änderung wird für Entscheidungen der Kreiswahlausschüsse über die Zulassung von Kreiswahlvorschlägen der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet. Die Fristvorgaben für die Entscheidung des Kreiswahlausschusses über die Zulassung von Kreiswahlvorschlägen und die öffentliche Bekanntmachung der zugelassenen Kreiswahlvorschläge werden entsprechend angepasst.

**Zu Nummer 12** (Änderung des § 28)

Die Änderung des § 28 reagiert auf die durch Änderung des § 18 eingefügten Rechtsschutzmöglichkeiten. Um eine Entscheidung des Landeswahlausschusses zur Zulassung von Listen zu ermöglichen, muss im Falle der Beschwerde gegen eine Entscheidung des Bundeswahlausschusses nach § 18 die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes abgewartet werden. Der bisherige Entscheidungstermin der Landeswahlausschüsse wäre zu kurz.

Ferner wird durch die Änderung des § 28 auch gegen die Nichtzulassung einer Landesliste die Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht zugelassen. Dies wiederum hat zur Folge, dass die Veröffentlichung der Landeslisten nicht am 48 Tag vor der Wahl erfolgen kann, sondern erst am 22.

**Zu Nummer 13** (Aufhebung des § 29)

Die Landeslisten derselben Partei gelten automatisch als verbunden.

**Zu Nummer 14** (Änderung des § 31)

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahlhandlung gemäß § 31 Satz 1 BWahlG, § 54 der Bundeswahlordnung (BWO), gebietet, dass jedermann Zutritt zum Wahlraum hat, um dort zu wählen und/oder die Ordnungsmäßigkeit der Wahlhandlung und der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses zu beobachten. Der Wahlraum muss von durch eine körperliche Beeinträchtigung behinderten Menschen, etwa von Rollstuhlfahrerinnen und -fahrern, ohne unverhältnismäßige Mühen erreicht werden können (barrierefreier und damit behindertengerechter Zugang), damit sie ihr Stimmrecht dort per Urnenwahl ohne tatsächliche Behinderungen ausüben und die Ordnungsmäßigkeit des Wahlvorgangs miterleben und beobachten können. Das heißt auch: Sollte in Ausnahmefällen das Gebäude selbst nicht schon generell barrierefrei

sein (weil kein entsprechendes Gebäude gefunden werden konnte), muss dies zumindest am Wahltag sichergestellt werden und auf diesen Umstand auch hingewiesen werden. Bislang ist der Zugang zu den Wahlräumen für alle Menschen im Wahlgebiet nicht annähernd gewährleistet. Die Regelung in § 46 Absatz 1 Satz 3 BWO ist hierfür offensichtlich unzureichend. Daher ist die Ergänzung im Bundeswahlgesetz erforderlich.

**Zu Nummer 15** (Aufhebung des § 35)

Mit der Aufhebung entfällt die Möglichkeit die Stimmabgabe bei der Wahl mittels Wahlcomputern durchzuführen.

**Zu Nummer 16** (Änderung des § 46)

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

**Zu Nummer 17** (Änderung des § 48)

Es handelt sich im Wesentlichen um eine Folgeänderung. Problematisch sind in Nachrücksituationen ausgeschiedene Direktkandidaten, die einen Platz aufgrund des internen Überhangs erhalten haben. Denn diesen Sitz musste eine andere Landesliste bei der ursprünglichen Sitzverteilung abgeben. Für derartige Fälle wählt die Regelung den Weg, dass eine neue Berechnung nach § 7a BWahlG (vgl. Nummer 5) durchgeführt und dabei berücksichtigt wird, dass der interne Überhang insoweit weggefallen ist. Der frei gewordene Sitz wird also dergestalt besetzt, wie er – nach dem Zweistimmenergebnis – besetzt worden wäre, hätte es die Anerkennung des internen Überhangs insoweit nicht gegeben. Von der Neufassung des § 48 Absatz 1 BWahlG erfasst ist ferner auch das Nachrücken in Mandate aus externem Überhang. Dies ist möglich, weil aufgrund der Kompensation von Überhangmandaten durch Ausgleichsmandate auch solche Überhangmandate letztlich von dem Zweitstimmenergebnis getragen werden. Da es hierbei auch zu länderübergreifenden Veränderungen kommen kann, ist für die Feststellung, wer Listennachfolger ist, der Bundeswahlleiter zuständig.

**Zu Nummer 18** (Änderung des § 53)

Regelt die Listennachfolge in der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages.

**Zu Artikel 3** (Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes)

Durch den neuen Absatz 1 wird das Verfahren bei Beschwerden nach § 18 Absatz 4 des BWahlG geregelt. Die Regelung enthält eine Frist von drei Tagen, innerhalb derer die Beschwerde bei dem Bundesverfassungsgericht zulässig ist. Diese Frist ist notwendig, um eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts innerhalb eines Zeitraumes, durch den der Wahltermin nicht gefährdet wird, zu ermöglichen.

Im neuen Absatz 2 wird das Verfahren bei Beschwerden nach § 28 Absatz 2 BWahlG geregelt. Auch insoweit wird eine Frist von drei Tagen, innerhalb derer die Beschwerde bei dem Bundesverfassungsgericht zulässig ist, normiert. Einspruchsberechtigt sind, entsprechend den Vorgaben des Wahlrechts insoweit die Vertrauenspersonen der jeweiligen Landesliste.

**Zu Artikel 4** (Änderung des Parteiengesetzes)

Durch die Streichung von §10 Absatz 1 Satz 4 bleibt es den Parteien überlassen, selbst zu entscheiden, wie sich ihre Mitgliedschaft zusammensetzt. Dies entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Autonomie und Staatsferne der Parteien.

**Zu Artikel 5** (Änderung des Strafgesetzbuchs)**Zu Nummer 1** (Änderung der Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

**Zu Nummer 2** (Aufhebung des § 45)

§ 45 wurde vollumfänglich gestrichen, da weder ein automatischer Ausschluss von verurteilten Straftäterinnen und Straftätern von so wesentlichen Rechten wie dem passiven Wahlrecht oder der Fähigkeit öffentliche Ämter zu bekleiden (§ 45 Absatz 1), noch deren Aberkennungsmöglichkeit durch das Gericht (§ 45 Absatz 2 bis 4) oder gar eine Einschränkung des aktiven Wahlrechts (§ 45 Absatz 5), im Hinblick auf den verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, gerechtfertigt werden kann.

**Zu den Nummern 3 und 4** (Aufhebung der §§ 45a, 45b)

Aufgrund der Aufhebung des § 45 sind die §§ 45a, 45b überflüssig geworden und waren zu streichen.

**Zu den Nummern 5 bis 14**

(Änderung bzw. Aufhebung der §§ 92a, 101, 102, 108c bis 108e, 109i, 129a, 264, 358)

Bei den Nummern 5 bis 14 handelt es sich um Folgeänderungen. Entsprechend der Maßgabe, allen Menschen das aktive und passive Wahlrecht sowie die Fähigkeit öffentliche Ämter zu bekleiden zu gewähren, wurden die entsprechenden Vorschriften (§§ 92a, 101, 108c, 109i, 358) und Passagen (§ 102 Absatz 2, § 108e Absatz 2, § 129a Absatz 8, § 264 Absatz 6 Satz 1) im StGB, die deren Einschränkung durch Richterspruch als Nebenfolge zur Strafe ermöglichten, aufgehoben. Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Änderungen.

**Zu Artikel 6** (Änderung des Jugendgerichtsgesetzes)**Zu Nummer 1** (Änderung der Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

**Zu den Nummern 2 und 3** (Aufhebung bzw. Änderung der §§ 6, 106)

Die §§ 6 und 106 JGG wurden im Hinblick auf die Aufhebung des § 45 StGB angepasst.

**Zu Nummer 4** (Änderung des § 108)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

**Zu Artikel 7** (Änderung der Abgabenordnung)**Zu Nummer 1** (Änderung des § 216)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

**Zu Nummer 2** (Änderung des § 375)

§ 375 Absatz 1 AO wird gestrichen, um das passive Wahlrecht und die Fähigkeit öffentliche Ämter zu bekleiden auch für die nach den §§ 379, 372 Absatz 2, den §§ 373, 374 StGB verurteilten Personen zu gewährleisten.

**Zu Nummer 3** (Änderung des § 398)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

**Zu Artikel 8** (Änderung der Strafprozessordnung)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

**Zu Artikel 9** (Änderung des NATO-Truppenschutzgesetzes)

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die wegen der Streichung des § 109i StGB erforderlich wurde.

**Zu Artikel 10** (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



