

## **Gesetzentwurf**

### **der Bundesregierung**

### **Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes**

#### **A. Zielsetzung**

Das Gesetzesvorhaben verfolgt folgende Ziele:

1. Die Ersetzung des Berechnungsverfahrens für die Sitzverteilung nach d'Hondt durch das Berechnungssystem nach Niemeyer;
2. die Erstreckung des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag auf außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebende Deutsche;
3. die Verlängerung von Fristen und Terminen im Hinblick auf die vorgesehene Erstreckung des Wahlrechts auf außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebende Deutsche sowie die Ermöglichung der Abkürzung von Fristen und Terminen im Falle einer vorzeitigen Auflösung des Deutschen Bundestages;
4. die nähere Regelung über die Anzeige der Beteiligung an der Wahl durch im Deutschen Bundestag oder einem Landtag nicht hinreichend vertretene Parteien;
5. die Klärung einer Rechtsfrage, die bei Auslegung und Anwendung des Bundeswahlgesetzes aufgetreten ist.

#### **B. Lösung**

1. Das im Bundeswahlgesetz für die Verteilung der nach den Landeslisten zu besetzenden Sitze auf die einzelnen Parteien sowie für die Verteilung der auf die einzelnen Listenverbindungen entfallenden Sitze auf die jeweils beteiligten Landeslisten vorgeschriebene Höchstzahlberechnungsverfahren nach d'Hondt (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 4 und § 7 Abs. 3 Satz 1 Bundeswahlgesetz) soll durch das Berechnungsverfahren der mathematischen Proportion (System Niemeyer) ersetzt werden.

2. Das aktive Wahlrecht (§ 12 Bundeswahlgesetz) soll dahin geändert werden, daß die Wahlberechtigung auch Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes eingeräumt wird, die
  - in den europäischen Gebieten der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften leben,
  - in anderen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs des Bundeswahlgesetzes leben, sofern seit dem Wegzug nicht mehr als fünf Jahre verstrichen sind,wenn sie vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate ununterbrochen im Geltungsbereich des Bundeswahlgesetzes gewohnt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben.
3. Einige Fristen und Termine des Bundeswahlgesetzes sollen geändert und so bemessen werden, daß eine Teilnahme der außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen an der Wahl auch faktisch ermöglicht wird. Weiterhin soll der Bundesminister des Innern ermächtigt werden, im Falle einer vorzeitigen Auflösung des Bundestages (Artikel 39 Abs. 1 GG) die Fristen und Termine des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung durch Rechtsverordnung abzukürzen.
4. In § 18 sollen nähere Einzelheiten über Inhalt, Form und Verfahren der Beteiligungsanzeige sowie über die Beseitigung und die Folgen von Mängeln getroffen werden.
5. In § 12 Abs. 5 (neu) Bundeswahlgesetz soll ausdrücklich klargestellt werden, daß bei der Berechnung der Dreimonatsfrist der Tag der Wohnungs- oder Aufenthaltsnahme in die Frist einzubeziehen ist.

### C. Alternativen

keine

### D. Kosten

Geringfügige Erhöhung der Kosten der jeweiligen Bundestagswahl infolge Erstreckung des Wahlrechts auf außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebende Deutsche.

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler  
14 (13) — 100 01 — Wa 31/82

Bonn, den 12. August 1982

An den Herrn  
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes mit Begründung, zwei Anlagen (Anlage A) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 513. Sitzung am 2. Juli 1982 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes, wie aus Anlage B ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage C beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers  
Genscher

## Anlage A

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

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1

**Änderung des Bundeswahlgesetzes**

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachungen vom 1. September 1975 (BGBl. I S. 2325) und 4. August 1976 (BGBl. I S. 2133, 2799), geändert durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 20. Juli 1979 (BGBl. I S. 1149, 1776; BGBl. 1980 I S. 80, 541), wird wie folgt geändert:

## 1. § 6 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird in Satz 3 die Anführung „Absatz 4“ durch „Absatz 6“ ersetzt; die Sätze 4 und 5 werden gestrichen.

b) Folgende neuen Absätze 2 und 3 werden eingefügt:

„(2) Die nach Absatz 1 Satz 3 verbleibenden Sitze werden auf die Landeslisten unter Zugrundelegung der für sie abgegebenen und nach Absatz 1 Sätze 1 und 2 zu berücksichtigenden gültigen Zweitstimmen wie folgt verteilt. Die Gesamtzahl der verbleibenden Sitze, multipliziert mit der Zahl der Zweitstimmen, die eine Landesliste im Wahlgebiet erhalten hat, wird durch die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten geteilt. Zunächst erhält jede Landesliste so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf sie entfallen. Sind danach noch Sitze zu vergeben, so sind sie in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile, die sich bei der Berechnung nach Satz 2 ergeben, den Landeslisten zuzuteilen. Bei gleichen Zahlenbruchteilen entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los.

(3) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 2 eine Landesliste, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der zu vergebenden Sitze, so sind die nach Zahlenbruchteilen zu vergebenden Sitze abweichend von Absatz 2 Sätze 4 und 5 zu verteilen. In diesem Fall wird zunächst der in Satz 1 genannten Landesliste ein weiterer Sitz zugeteilt; die danach zu vergebenden Sitze werden alsdann nach Absatz 2 Sätze 4 und 5 zugeteilt.“

c) Die bisherigen Absätze 2, 3 und 4 werden Absätze 4, 5 und 6. Im neuen Absatz 5 werden die Anführungen „Absatz 1“ jeweils durch „Absätze 2 und 3“ ersetzt.

## 2. § 7 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Entsprechend § 6 Abs. 2 ist zu berechnen, wie die auf eine Listenverbindung entfallenden Sitze auf die einzelnen Landeslisten zu verteilen sind. § 6 Abs. 4 und 5 gilt entsprechend.“

## 3. § 12 wird wie folgt geändert:

## a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch diejenigen Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag

1. als Beamte, Soldaten, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst auf Anordnung ihres Dienstherrn außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes leben sowie die Angehörigen ihres Hausstandes,

2. in den europäischen Gebieten der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften leben, sofern sie nach dem 23. Mai 1949 und vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate ununterbrochen im Geltungsbereich dieses Gesetzes eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben,

3. in anderen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes leben, sofern sie vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate ununterbrochen im Geltungsbereich dieses Gesetzes eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und seit dem Wegzug nicht mehr als fünf Jahre verstrichen sind. Entsprechendes gilt für Seeleute auf Schiffen, die nicht die Bundesflagge führen, sowie die Angehörigen ihres Hausstandes.

Bei Rückkehr in den Geltungsbereich dieses Gesetzes gilt die Dreimonatsfrist des Absatzes 1 Nr. 2 nicht.“

## b) Absatz 4 erster Halbsatz erhält folgende Fassung:

„Sofern sie im Geltungsbereich dieses Gesetzes keine Wohnung innehaben oder innegehabt haben, gilt als Wohnung im Sinne des Absatzes 1 Nr. 2 oder des Absatzes 2 Nr. 2 und 3“.

c) In Absatz 4 Nr. 1 wird die Anführung „Flaggenrechtsgesetz vom 8. Februar 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 79), zuletzt geändert durch das Konsulargesetz vom 11. September 1974 (Bundesgesetzbl. I S. 2317)“ ersetzt durch „Flaggenrechtsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer

9514-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Mai 1978 (BGBl. I S. 613)“.

d) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) Bei der Berechnung der Dreimonatsfrist nach Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 2 Nr. 2 und 3 ist der Tag der Wohnungs- oder Aufenthaltnahme in die Frist einzubeziehen.“

4. § 18 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Wahlvorschlagsrecht; Beteiligungsanzeige“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Das Wort „siebenundvierzigsten“ wird durch das Wort „fünfundsiebzigsten“ ersetzt.

bb) Vor dem Wort „angezeigt“ wird das Wort „schriftlich“ eingefügt.

cc) Folgende Sätze werden angefügt:

„Die Anzeige muß den Namen der Partei enthalten und von mindestens drei Mitgliedern des Bundesvorstandes, darunter dem Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Der Anzeige sind die schriftliche Satzung und das schriftliche Programm der Partei sowie ein Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Bundesvorstandes als Anlagen beizufügen.

Hat eine Partei keinen Bundesvorstand, so tritt der Vorstand der jeweils obersten Parteiorganisation an die Stelle des Bundesvorstandes.“

c) Folgender neuer Absatz 3 wird eingefügt:

„(3) Der Bundeswahlleiter hat die Anzeige nach Absatz 2 unverzüglich nach Eingang zu prüfen. Stellt er Mängel fest, so benachrichtigt er sofort den Vorstand und fordert ihn auf, behebbare Mängel zu beseitigen. Nach Ablauf der Anzeigefrist können nur noch Mängel an sich gültiger Anzeigen behoben werden. Eine gültige Anzeige liegt nicht vor, wenn

1. die Form oder Frist des Absatzes 2 nicht gewahrt ist,
2. die Parteibezeichnung fehlt,
3. die nach Absatz 2 Sätze 2 und 3 erforderlichen gültigen Unterschriften und die der Anzeige beizufügenden Anlagen fehlen, es sei denn, diese Anlagen können infolge von Umständen, die die Partei nicht zu vertreten hat, nicht rechtzeitig vorgelegt werden,
4. die Vorstandsmitglieder mangelhaft bezeichnet sind, so daß ihre Person nicht feststeht.

Nach der Entscheidung über die Feststellung der Parteieigenschaft ist jede Mängel-

beseitigung ausgeschlossen. Gegen Verfügungen des Bundeswahlleiters im Mängelbeseitigungsverfahren kann der Vorstand den Bundeswahlausschuß anrufen.“

d) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 4 und 5. In Absatz 4, erster Halbsatz, wird das Wort „siebenunddreißigsten“ durch das Wort „achtundfünfzigsten“ ersetzt.

5. In § 19 wird das Wort „vierunddreißigsten“ durch das Wort „zweiundfünfzigsten“ ersetzt.

6. a) In § 26 Abs. 1 Satz 1 und § 28 Abs. 1 Satz 1 werden jeweils das Wort „dreißigsten“ durch das Wort „vierundvierzigsten“ ersetzt.

b) In § 26 Abs. 2 Satz 5 und § 28 Abs. 2 Satz 5 werden jeweils das Wort „vierundzwanzigsten“ durch das Wort „achtunddreißigsten“ ersetzt.

c) In § 26 Abs. 3 und § 28 Abs. 3 werden jeweils das Wort „zwanzigsten“ durch das Wort „vierunddreißigsten“ ersetzt.

7. In § 27 Abs. 3 wird Satz 2 gestrichen.

8. In § 39 Abs. 5 werden die Wörter „,aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes verzieht“ gestrichen.

9. In § 46 Abs. 2 wird die Anführung „§ 6 Abs. 2 Satz 3“ durch „§ 6 Abs. 4 Satz 3“ ersetzt.

10. § 52 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Nr. 8 wird die Anführung „§ 18 Abs. 2 und 3“ durch „§ 18 Abs. 2 bis 4“ ersetzt.

b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, im Falle einer Auflösung des Deutschen Bundestages die in dem Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung bestimmten Fristen und Termine durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates abzukürzen.“

## Artikel 2

### Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

## Artikel 3

### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### I. Allgemeiner Teil

Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (BWG) — in der Fassung der Bekanntmachungen vom 1. September 1975 (BGBl. I S. 2325) und 4. August 1976 (BGBl. I S. 2133, 2799), geändert durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 20. Juli 1979 (BGBl. I S. 1149, 1776; BGBl. 1980 I S. 80) — sollen folgende Änderungen gegenüber der geltenden Rechtslage herbeigeführt werden:

1. Das in § 6 Abs. 1 Satz 4 und § 7 Abs. 3 Satz 1 BWG für die Feststellung der auf die einzelnen Parteien insgesamt entfallenden Sitze und für die Verteilung dieser Sitze auf die einzelnen Landeslisten vorgeschriebene Höchstzahlberechnungsverfahren nach d'Hondt wird durch das Berechnungssystem Hare/Niemeyer ersetzt. Dabei soll für die Verteilung der Sitze auf die Wahlvorschläge der Parteien — wie bisher — das Stimmenverhältnis maßgebend sein.

#### 1.1 Beschreibung der Systeme

Die drei genannten Verhältnisrechnungsverfahren (d'Hondt, Hare, Niemeyer) unterscheiden sich im wesentlichen wie folgt:

- Das System des belgischen Mathematikers d'Hondt ist ein Rechenverfahren, durch das auf verhältnismäßig einfache Weise aufgrund der Stimmenzahlen die proportionale Sitzverteilung ermittelt wird. Das Ergebnis entspricht zwar nicht ganz, aber annähernd der mathematischen Proportion. Die Stimmenzahlen der einzelnen Parteien werden fortlaufend durch 1, 2, 3, 4, 5 usw. geteilt, bis aus den ermittelten Teilungszahlen so viele Höchstzahlen ausgesondert werden können, als Sitze zu vergeben sind. In der Reihenfolge der ermittelten Höchstzahlen werden alsdann jeder Partei die auf sie entfallenden Sitze zugewiesen. Teilungsreste fallen bei diesem Berechnungsverfahren nicht an.
- Das von dem Engländer Thomas Hare entwickelte sogenannte Restteilungsverfahren ermittelt die Verteilungszahl (Wahlquotienten) durch Division der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen durch die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze. Jeder Partei werden so viele Sitze zugewiesen, als die Verteilungszahl (Wahlquotient) in ihrer Stimmenzahl enthalten ist. Danach noch verbleibende Sitze werden den Parteien mit den größten Teilungsresten zugewiesen.

- Das von dem Marburger Professor Niemeyer in jüngerer Zeit entwickelte Berechnungssystem der mathematischen Proportion beruht darauf, daß die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze mit der Stimmenzahl der einzelnen Partei multipliziert und das Produkt durch die Gesamtzahl der Stimmen aller Parteien dividiert wird. Jede Partei erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen sich aus dieser Proportion ergeben. Verbleibende Restsitze werden in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile an die Parteien vergeben.

Sowohl das Berechnungsverfahren nach Hare wie das System Niemeyer führen stets zu demselben Ergebnis. Beide Berechnungsverfahren werden deshalb auch unter der Kurzbezeichnung „System Hare/Niemeyer“ zusammengefaßt.

Beispielhafte Sitzverteilungen bei Anwendung der drei vorbezeichneten Berechnungssysteme ergeben sich aus Anlage 1.

#### 1.2 Bewertung der Systeme

- Das Verfahren nach d'Hondt, das für die Durchführung der Verhältnisrechnung seit langem Eingang in die deutsche Staatspraxis gefunden hat und bislang auch allen drei Wahlgesetzen des Bundes zugrunde lag, führt — wie die Beispiele in Anlage 1 aufzeigen — zu einem anderen Ergebnis als die Systeme Hare/Niemeyer. Das Verfahren nach d'Hondt verteilt die Abgeordnetensitze nach dem Verhältnis der Parteien zueinander, während die Systeme Hare/Niemeyer die Mandate nach dem Verhältnis der Parteien zur Gesamtzahl der abgegebenen gültigen und zu berücksichtigenden Stimmen verteilen.

Das d'Hondt'sche Verfahren führt allerdings nicht zu völlig proporz-gerechten Ergebnissen. Es zeichnet sich durch eine gewisse Begünstigung größerer Parteien aus, die um so stärker wird, je geringer die Zahl der zu vergebenden Sitze ist. Vor allem aber auch bei der Unterverteilung der Sitze auf die einzelnen Landeslisten tritt eine, zwar lediglich parteiinterne Benachteiligung kleinerer Länder auf, wenngleich dabei die Gesamtpartei nicht benachteiligt wird, weil sie die ihr insgesamt zustehenden Sitze über die Landeslisten der größeren Länder erhält (vgl. im einzelnen Unglaub in: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz 1977, S. 221 ff., insbesondere S. 224 f.; Weber in: Wirtschaft und Statistik 1980, S. 755 ff., insbesondere S. 759).

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE Bd. 16, S. 130, 144) und weitere oberste Gerichte (Bay.VerfGH, VGHE NF Bd. 2/II, S. 181, 212; Bd. 14/II, S. 64, 72; Bd. 28/II, S. 222, 236; BVerwG, DÖV 1978, S. 415 und VGH Bad.-Württ., ESVGH Bd. 28, S. 7; Nieders. StGH, Nieders. MBl. 1977, S. 1337 = DVBl. 1978, S. 139) haben das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit geprüft und — trotz gewisser systemimmanenter Abweichungen vom Ideal der Erfolgswertgleichheit — seine Verfassungsmäßigkeit bejaht. Insbesondere wird es als mit dem Verhältniswahlsystem vereinbar beurteilt. Denn der Sinn des Verhältniswahlrechts besteht nicht darin, die exakte mathematische Proportionalität unter allen Umständen zu sichern.

- Das Berechnungssystem Hare/Niemeyer bewirkt eine mathematisch exaktere Übertragung des Stimmenverhältnisses auf das Sitzverhältnis. Es ist insoweit stärker als das d'Hondt'sche Verfahren an der mathematischen Proportion der jeweiligen Stimmenzahlen ausgerichtet. Dieses Verfahren wird dem Erfolgswert der für kleinere Parteien abgegebenen Stimmen besser gerecht. Das Verfahren Hare/Niemeyer ist in jüngerer Zeit eingeführt worden in das niedersächsische Landtags- und Kommunalwahlrecht (vgl. § 33 LWG v. 19. August 1977 — GVBl. S. 433; § 36 KWG v. 20. Juli 1977 — GVBl. S. 267), in das hessische Landtags- und Kommunalwahlrecht (vgl. § 36 LWG in der Fassung vom 10. Januar 1974 — GVBl. I S. 42 —, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Oktober 1980 — GVBl. I S. 376 —; § 22 KWG vom 6. Juni 1972 — GVBl. I S. 141 —, geändert durch Artikel 3 Nr. 10 des Gesetzes vom 4. Juli 1980 — GVBl. I S. 219 —) und in das saarländische Landtagswahlrecht (vgl. § 47 LWG in der Fassung vom 19. Februar 1980 — Amtsbl. S. 278). Auch das nordrhein-westfälische Landtags- und Kommunalwahlrecht enthält ein entsprechendes Berechnungsverfahren (vgl. § 33 LWG in der Fassung vom 6. März 1979 — GVBl. S. 88; § 33 KWG in der Fassung vom 8. Januar 1979 — GVBl. S. 2 —). Das System Niemeyer (Verhältnis der mathematischen Proportion) wird auch vom Deutschen Bundestag bei der Besetzung des Ältestenrates und der Ausschüsse sowie bei der Regelung der Vorsitze in den Ausschüssen angewandt. Es gilt auch für Sonderausschüsse und Untersuchungsausschüsse sowie für Wahlen, die der Bundestag vorzunehmen hat, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (vgl. § 12 GO-BT; sowie BT-Drucksache 7/73 vom 26. Januar 1973, 8/35 vom 18. Januar 1977 und 9/10 vom 18. November 1980).
- Der Niedersächsische Staatsgerichtshof (Nds. StGHE Bd. 1 S. 335 = Nieders. MBl.

1977, S. 1337 = DVBl. 1978, S. 139) hält ebenso wie das Oberverwaltungsgericht Münster (DVBl. 1980, S. 874) und das Bundesverwaltungsgericht (Beschl. v. 13. Juli 1981 — 7 B 23.81 —) die in den einschlägigen Kommunalwahlgesetzen vorgenommene Umstellung der Berechnungsweise vom d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren auf das System Hare/Niemeyer für verfassungskonform. Insbesondere der Niedersächsische Staatsgerichtshof legt anhand einer Vielzahl von Beispielen dar, daß es kein System der Verhältniswahl gibt, welches die Erfolgswertgleichheit vollkommen garantiert. Das Gericht stellt fest, daß die verschiedenen Systeme mit unterschiedlicher Tendenz vom Ideal der Erfolgswertgleichheit und damit vom Grundsatz der gleichen Wahl abweichen. Während das d'Hondt'sche System grundsätzlich für die größeren Parteien günstiger ist als für die kleineren und auf diese Weise bei den großen Parteien Mißverhältnisse zwischen den Stimmenzahlen und der Zahl der auf sie entfallenden Sitze vermeidet, wird das Hare'sche Verfahren dem Erfolgswert der für die kleineren Parteien abgegebenen Stimmen besser gerecht. Es bewirkt weiterhin, daß der Anteil der Sitze, welche die erfolgreichste Partei erhält, annähernd genau dem Anteil der auf sie entfallenden Stimmen entspricht. Hingegen kann nach dem d'Hondt'schen System die stärkste Partei mehr Sitze erhalten, als ihrem prozentualen Stimmenanteil entspricht. Beim Hare'schen Verfahren hält sich die Möglichkeit einer solchen Disproportionalität in wesentlich engeren Grenzen (Nieders. StGH, Nieders. MBl. 1977 S. 1342).

- 1.3 Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hinsichtlich der Einführung verfassungskonformer Wahlsysteme

Sind mehrere verfassungsrechtlich gleichermaßen unbedenkliche Berechnungssysteme vorhanden, ist es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches System er sich entscheidet und in welcher Richtung er unvermeidbare, den verschiedenen Systemen immanente Abweichungen vom Prinzip der Erfolgswertgleichheit in Kauf nehmen will (Nieders. StGH, a. a. O.; OVG Münster, a. a. O.; BVerwG a. a. O.).

- 1.4 Bundestagswahlergebnisse 1953 bis 1980 nach dem System Hare/Niemeyer

In Anlage 2 ist in einer Berechnung des Statistischen Bundesamtes dargestellt, welche Bundestagswahlergebnisse sich bei Anwendung der Systeme Hare/Niemeyer ergeben hätten. Für die Bundestagswahl 1980 führte dies z. B. zu dem Ergebnis, daß die CDU auf Bundesebene nicht 174, sondern lediglich 173 Sitze, die FDP aber nicht 53, sondern 54 Sitze erhalten hätten.

Bei der (parteiinternen) Sitzverteilung auf die einzelnen Landeslisten der Parteien ergäben sich folgende Änderungen:

Bei der SPD entfielen auf die kleineren Länder Hamburg und Saarland je 1 Sitz mehr, während sie im Land Nordrhein-Westfalen 2 Sitze weniger erhielt. Die CDU bekäme in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen je 1 Sitz mehr, in den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg indessen je 1 Sitz weniger. Der FDP fiel in Nordrhein-Westfalen ein Sitz weniger zu, sie bekäme aber in Bremen und im Saarland wenigstens je 1 Sitz.

2. Das aktive Wahlrecht (§ 12 BWG) wird dahin geändert, daß die Wahlberechtigung auch Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 GG eingeräumt wird, die

- in den europäischen Gebieten der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) leben,
- in anderen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs des Bundeswahlgesetzes leben, sofern seit dem Wegzug nicht mehr als fünf Jahre verstrichen sind,

wenn sie vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate ununterbrochen im Geltungsbereich des BWG gewohnt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben.

### 2.1 Geltende Rechtslage

Ausgehend von Artikel 38 Abs. 2 GG, wonach wahlberechtigt ist, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat, wird vom Gesetzgeber in § 12 Abs. 1 BWG das aktive Wahlrecht zum Bundestag allen Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 GG gewährt, die am Wahltage

- das 18. Lebensjahr vollendet haben,
- seit mindestens drei Monaten im Geltungsbereich des BWG eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten,
- nicht nach § 13 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.

Deutsche, die am Wahltage nicht im Wahlgebiet seßhaft sind, sind grundsätzlich nicht wahlberechtigt. Außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebende Deutsche, in erster Linie also die Auslandsdeutschen, sind aktiv nur wahlberechtigt, wenn sie

- entweder Angehörige des öffentlichen Dienstes (Beamte, Soldaten, Angestellte, Arbeiter) sind und auf Anordnung ihres Dienstherrn im Ausland oder in der DDR leben sowie Angehörige ihres Hausstandes (§ 12 Abs. 2 BWG)
- oder im Bundesgebiet (ohne das Land Berlin) eine Wohnung beibehalten haben (innehaben) und für diese bei der Meldebehörde erfaßt sind (§§ 12, 53 BWG; §§ 16 ff. Bundeswahlordnung).

Die grundsätzliche Anknüpfung an die Seßhaftigkeit der Staatsbürger im Wahlgebiet steht in Übereinstimmung mit den Wahlgesetzen seit den Anfängen der parlamentarischen Demokratie in Deutschland und mit den Wahlgesetzen der meisten Demokratien Westeuropas. Die geltende Regelung in § 12 BWG ist verfassungsrechtlich prinzipiell nicht zu beanstanden (BVerfGE Bd. 5, S. 2, 6; Bd. 36, S. 139, 141 ff.; Bd. 41 S. 9, 11 f.; Beschl. vom 23. September 1976 — 2 BvR 733/76; Beschl. vom 23. Oktober 1979 — 2 BvR 864/79; Beschl. vom 7. Oktober 1981 — 2 BvC 2/81; s. auch Beschl. der Europäischen Kommission für Menschenrechte vom 28. Februar 1979 = Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1979, S. 242; a. A. Häberle in Zeitschrift für Politik 1974, S. 111, 126 und Martens in Juristische Rundschau 1974, S. 189, 192).

### 2.2 Kritik an der bestehenden Rechtslage

Nach geltendem Recht sind die meisten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen nicht berechtigt, an Bundestagswahlen teilzunehmen. Das wird vor allem von den betroffenen Personengruppen, die sich auch nach ihrem Wegzug nach wie vor mit der Bundesrepublik Deutschland verbunden fühlen, an ihrem politischen Geschehen Anteil nehmen und teilweise auch im Interesse der Bundesrepublik Deutschland tätig sind (z. B. Auslandslehrer, Bedienstete bei internationalen/supranationalen Institutionen — EG, UN —, Mitarbeiter der Goethe-Institute, Entwicklungshelfer, Auslandsjournalisten, für deutsche Firmen im Ausland Tätige) als unbillig und ungerecht empfunden. Sie fordern seit längerem das Wahlrecht zum Bundestag. Aber auch andere Mitbürger brachten wiederholt ihr Unverständnis mit der geltenden Regelung zum Ausdruck.

### 2.3 Bisherige Bestrebungen im parlamentarischen Raum nach Ausdehnung des aktiven Wahlrechts auf außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebende Deutsche.

Ausgehend von der Erkenntnis, daß der Ausschluß fast aller außerhalb des Wahlgebiets lebender Deutschen politisch wie rechtlich nicht befriedigend ist, kam 1968 eine grundsätzliche parlamentarische Diskussion in Gang. Sie hatte mehrere Gesetzesinitiativen mit unterschiedlichen Zielsetzungen zur Folge.

Ein interfraktioneller Gesetzentwurf sah 1968 eine Ausdehnung des Wahlrechts zum Bundestag auf „Bedienstete zwischen — oder überstaatlicher Organisationen für die Dauer ihres Dienstverhältnisses“ vor (BT-Drucksache V/3036). 1969 forderte der BT-Ausschuß für Entwicklungshilfe, den „Entwicklungshelfern für die Dauer des Entwicklungsdienstes“ das aktive Wahlrecht einzuräumen (BT-Drucksache V/3783 und zu Drucksache V/3783). 1972 schlug die Bundesregierung vor,

den „in den europäischen Gebieten der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften lebenden Deutschen“ das aktive Wahlrecht zu gewähren (BT-Drucksache VI/3395). Diese Initiativen scheiterten an verfassungsrechtlichen Einwendungen (Gleichheitsgrundsatz) oder an verfassungspolitischen Bedenken (Verstärkung der abzulehnenden Tendenz nach Ausdehnung des Wahlrechts auf alle außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen) oder an allgemeinpolitischen, völkerrechtlichen und wahltechnischen Argumenten. Auch die im Jahre 1974 im parlamentarischen Raum erörterten Denkmodelle des Bundesministers des Innern, nämlich

- die sogenannte Fristenlösung (Wahlrecht für alle außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen, sofern sie am Wahltage nicht länger als fünf Jahre außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben und vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate im Bundesgebiet gewohnt haben),
- und
- die sogenannte Kombinationslösung (Wahlrecht für alle in den EG-Mitgliedstaaten lebenden Deutschen, vorausgesetzt, daß sie zuvor mindestens einmal drei Monate im Bundesgebiet gelebt haben, sowie für die übrigen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen unter den Voraussetzungen der vorgenannten Fristenlösung),

fürten zu keinen Gesetzesinitiativen. Vielmehr faßte der Bundestag am 22. Mai 1974 eine EntschlieÙung, wonach das Wahlrecht zum Bundestag gegenwärtig nicht auf außerhalb des Bundesgebietes wohnende Deutsche ausgedehnt werden soll (siehe Protokoll über die 103. Sitzung des 7. Bundestages vom 22. Mai 1974, S. 6879 ff. und BT-Drucksachen 7/2063 und 7/2132). Eine Gesetzesinitiative der Fraktion der CDU/CSU im Jahre 1975 mit dem Ziele, den in den EG-Mitgliedstaaten lebenden Deutschen sowie den sonstigen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen, die vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate im Bundesgebiet gelebt und am Wahltage sich nicht länger als fünf Jahre außerhalb des Bundesgebiets aufhalten, das Wahlrecht zu verleihen (BT-Drucksache 7/3466), verfiel der Ablehnung durch die Parlamentsmehrheit (Stenographischer Bericht über die 162. Sitzung des 7. Bundestages vom 10. April 1975, S. 11333, 11341).

Ungeachtet dieser Entscheidung des Bundestages faÙte der Bundesrat am 30. Mai 1975 eine EntschlieÙung (BR-Durchsache 275/1/75; Bericht über die 420. Sitzung des Bundesrates vom 30. Mai 1975, S. 124, 126), wonach „die Frage des aktiven Wahlrechts für Deutsche im Ausland mit dem Ziel der Erweiterung des wahlberechtigten Personenkreises unter dem

Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit dringend einer Neuregelung bedarf“. Gleichzeitig wurde die Bundesregierung aufgefordert, die hierzu erforderlichen Regelungen alsbald vorzulegen.

Angesichts der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Verfassungskonformität der geltenden Regelung des § 12 BWG und der seit 1968 gemachten Erfahrungen mit Gesetzesinitiativen überließ es die Bundesregierung in der Folgezeit den Fraktionen des Bundestages, in dieser Frage initiativ zu werden.

Im Zusammenhang mit der parlamentarischen Beratung des Europawahlgesetzes wurde erneut die Diskussion über das Wahlrecht der Auslandsdeutschen zum Bundestag aufgenommen. Die Fraktion der CDU/CSU stellte 1978 einen Gesetzesantrag (BT-Drucksache 8/1716), nachdem diejenigen Deutschen wahlberechtigt sein sollten, „die am Wahltage seit mindestens drei Monaten in den Europäischen Gebieten der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten“. Der Bundestag lehnte jedoch diesen Gesetzentwurf am 31. Mai 1979 ab (Stenographischer Bericht über die 157. Sitzung des 8. Bundestages vom 31. Mai 1979, S. 12588, 12593). Gegen den Gesetzentwurf wurden im wesentlichen verfassungsrechtliche Bedenken (Gleichheitsgrundsatz, vor allem im Hinblick auf die in Österreich und in der Schweiz lebenden Deutschen), verfassungspolitische Argumente (Begrenzung der Wahlberechtigung zum Bundestag auf die im Wahlgebiet lebenden Staatsbürger empfehlenswert) sowie deutschlandpolitische Einwände vorgebracht.

#### 2.4 Die vorgeschlagene Kombinationslösung

Die bisherige Erörterung hat deutlich erwiesen, daß eine Lösung zugunsten einer oder mehrerer, nach der Art der beruflichen Tätigkeiten bestimmter Gruppen von außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen aus Gründen der Wahlrechtsgleichheit (Artikel 38 Abs. 1 GG, Artikel 3 GG) generell kaum in Betracht kommen kann. Für eine wahlrechtliche Gleichstellung mit den Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Sinne des § 12 Abs. 2 BWG lassen sich zumindest für die Mehrzahl der Betroffenen keine verfassungsrechtlich überzeugenden Argumente finden. Ebensowenig können eigenständige, sachlich motivierte Unterscheidungskriterien für eine Besserstellung gegenüber anderen, nicht erfaßten Berufsgruppen angeführt werden. Deshalb ist eine Lösung vorzuziehen, die nicht an subjektiven, sondern an objektiven abstrakten Merkmalen anknüpft.

##### 2.4.1 Die Kombinationslösung setzt sich aus zwei Lösungselementen zusammen,

— der sogenannten Fristenlösung: Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch diejenigen Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag nicht länger als fünf Jahre außerhalb des Geltungsbereichs des Wahlgesetzes leben und vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate ununterbrochen im Geltungsbereich des Wahlgesetzes eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben,

und

— der sogenannten EG-Lösung: Wahlberechtigt sind auch diejenigen Deutschen, die in den europäischen Gebieten der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften leben, sofern sie vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate ununterbrochen im Geltungsbereich des Wahlgesetzes eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben.

2.4.2 Die Fristenlösung — die in ihrem Grundgedanken dem norwegischen und schwedischen Wahlrecht entspricht — erscheint in verfassungspolitischer, verfassungsrechtlicher und wahlrechtlicher Hinsicht überzeugend. Diese Lösung geht von der verfassungspolitischen Prämisse aus, daß die Beteiligung an Wahlen Bestandteil des ständigen Prozesses der politischen Meinungs- und Willensbildung vom Staatsvolk zu den Verfassungsorganen hin ist. Dieser Prozeß setzt die Möglichkeit kommunikativer Teilnahme voraus. Deutschen, die nicht im Bundesgebiet leben, ist dies nur beschränkt und je länger sie außerhalb des Bundesgebietes leben, immer weniger möglich. Deutsche, die sich erst eine begrenzte Zeitspanne außerhalb der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, haben in der Regel noch persönliche und sachliche Verbindungen zu ihrem Heimatstaat. Es kann unterstellt werden, daß die früher gewonnenen Eindrücke und Erkenntnisse noch eine gewisse Zeit fortwirken und daß sie auch von außerhalb noch an dem politischen Geschehen Anteil nehmen. Sie können daher noch als „Aktivbürger“ qualifiziert werden. Das rechtfertigt es, ihnen so lange die Teilnahme an Bundestagswahlen zu gestatten, als eine informierte Mitwirkung am politischen Willens- und Meinungsbildungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland noch gewährleistet erscheint. Ab einer gewissen Zeit eines Aufenthaltes außerhalb der Bundesrepublik Deutschland wird indessen diese Voraussetzung nicht mehr gegeben sein. Auch der Staat selbst hat ein berechtigtes Interesse daran, den Deutschen, die sich nur vorübergehend außerhalb der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte weiter zu ermöglichen; hier kommt dem Wahlrecht Integrationswirkung zu.

Da die Wahlberechtigung an ein objektives Kriterium zu binden ist, eignet sich hierfür die Festsetzung einer bestimmten Frist, bei der davon ausgegangen werden kann, daß innerhalb ihrer noch eine aktive Teilnahme am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß des Heimatstaates stattfindet. Eine Frist ist ein verfassungsrechtlich zulässiges Abgrenzungskriterium; durch sie wird die Wahlrechtsgleichheit optimal formalisiert.

Eine Begrenzung auf fünf Jahre erscheint hier sachgerecht und praktikabel. Für die meisten Staatsbürger, die aus beruflichen Gründen die Bundesrepublik Deutschland verlassen, beträgt die Abwesenheit üblicherweise nicht mehr als fünf Jahre. Stellt man — was verfassungsrechtlich geboten ist — auf den betroffenen Personenkreis ab, so ist diese Frist die typische Obergrenze eines ersten beruflichen „auswärtigen“ Aufenthalts. Das gilt für Entwicklungshelfer, Lehrer an deutschen Auslandsschulen, Bedienstete der Goethe-Institute sowie für Auslandskorrespondenten von Rundfunk, Fernsehen und Presse gleichermaßen. Fälle, in denen sich der Aufenthalt von vornherein oder nachträglich über fünf Jahre hinaus erstreckt, müssen bei einer typisierenden Regelung außer Betracht bleiben. Härten sind bei einer formalen Gleichstellung unvermeidlich und müssen hingenommen werden. Darüber hinaus muß im Hinblick auf den streng formalen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit wie auch aus Gründen der Praktikabilität in Kauf genommen werden, daß die Fünfjahresfrist je nach Wegzug aus der Bundesrepublik Deutschland wahlrechtlich einen längeren Zeitraum (u. U. zwei Wahlen) abdeckt, oder daß fünf Jahre lang auch Personen das Wahlrecht zugestanden wird, die endgültig in einen anderen Staat übergewechselt sind.

Die Zahl der Deutschen, die sich länger als fünf Jahre außerhalb der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, wird größer sein als die Zahl derjenigen, deren Aufenthalt in die Frist fällt. Genaue Feststellungen lassen sich dazu nicht treffen, da eine Registrierung durch die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland in anderen Staaten nicht vorgeschrieben und auch nicht vorhanden ist. Die vorgeschlagene Lösung wird deshalb von einer Vielzahl von außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen für nicht befriedigend gehalten werden. Eine noch bessere, verfassungsrechtlich unbedenkliche Lösung kann indessen nicht aufgezeigt werden.

Die Fristenlösung knüpft an einen ununterbrochenen dreimonatigen Aufenthalt im Bundesgebiet an, der der Niederlassung außerhalb der Bundesrepublik Deutschland vorausgeht. Damit wird ein Mindestmaß an Bindung zur Bundesrepublik Deutschland gefordert. Für die Gewährung des Wahlrechts auch an

Deutsche, die niemals im Geltungsbereich des Grundgesetzes gewohnt haben, ist ein sachlich einleuchtender Grund nicht erkennbar. Das Prinzip der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie fordert ihre Einbeziehung nicht.

Durch die Voraussetzung eines mindestens dreimonatigen Aufenthalts im Wahlgebiet bleiben — wie bislang — die Deutschen in der DDR und Berlin (Ost) in der Regel vom Wahlrecht ausgeschlossen. Sie sind nur dann für eine Bundestagswahl wahlberechtigt, wenn sie in den letzten Jahren vor dieser Bundestagswahl wenigstens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland gewohnt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben. Ein Deutscher aus der DDR und Berlin (Ost), der mindestens drei Monate im Geltungsbereich des Bundeswahlgesetzes gelebt hat, bleibt nach seinem Wegzug aus der Bundesrepublik Deutschland noch fünf Jahre lang wahlberechtigt. Ob er allerdings bei Rückkehr in die DDR von diesem Recht Gebrauch machen würde oder könnte, hinge von Umständen ab, die sich der Beeinflussung durch die Bundesrepublik Deutschland entziehen.

Die Voraussetzung des mindestens dreimonatigen Aufenthaltes im Geltungsbereich des BWG ist auch aus Gründen der „Wahltechnik“ geboten. In den Ausführungsbestimmungen, die in der Bundeswahlordnung zu treffen sind, kann an den melderechtlich erfaßten Aufenthalt in der „Wegzugsgemeinde“ angeknüpft werden. Im Wahlbezirk dieser Gemeinde ist das Wahlrecht auszuüben, und zwar durch Aufnahme in das Wählerverzeichnis „auf Antrag“ und durch Wahlteilnahme mittels Briefwahl. Der Teilnahme an der Wahl muß also ein eigener Willensakt in Form der Antragstellung vorausgehen. Eine solche wahltechnische Regelung ist relativ einfach und wenig aufwendig. Eine Häufung der Wahlberechtigten in bestimmten Wahlkreisen sowie eine nennenswerte Änderung der Wählerstruktur wird vermieden.

Eine so gestaltete Regelung entspricht auch dem Völkerrecht. Da die wahlberechtigten Deutschen in vielen anderen Staaten verstreut leben, ist die Austragung von Wahlkämpfen in diesen Staaten nicht zu erwarten. Die politischen Parteien werden den relativ kleinen Personenkreis allenfalls auf dem allgemein unbedenklichen postalischen Weg ansprechen. Deutsche Hoheitsakte wahlrechtlicher Art werden auf anderen Staatsgebieten nicht vorgenommen, da die Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland in anderen Staaten mit dem Wahlverfahren als solchem nicht befaßt werden. Ihre rein technische Mitwirkung bei der Wahlvorbereitung (durch Beithalten und Ausgabe von Merkblättern und Formularen) ist unbedenklich.

2.4.3 Das zweite wesentliche Element der Kombinationslösung besteht in der Ausdehnung des aktiven Wahlrechts auf alle Deutschen, die in den europäischen Gebieten der übrigen EG-Mitgliedstaaten leben, sofern sie nach dem 23. Mai 1949 und vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate im Geltungsbereich des Wahlgesetzes gewohnt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben (sogenannte EGLösung).

Damit wird dem Gesichtspunkt der europäischen Integration in besonderem Maße Rechnung getragen. Dieses Lösungselement knüpft an den Aufenthalt in einem bestimmten geographischen Bereich, dem EG-Ausland, an; die Lösung spricht also nicht bestimmte Personengruppen an. Sie geht davon aus, daß Deutsche, die die „Bürgerrechte der EG“ (Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Gewährleistung der sozialen Sicherheit) in Anspruch nehmen, nicht den Verlust eines der wichtigsten staatsbürgerlichen Rechte, des Wahlrechts, in Kauf nehmen müssen. Bei dieser Lösung wird auch die besondere politische Entwicklung in den Europäischen Gemeinschaften, vor allem die fortschreitende Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Gerade durch diese Verflechtung ist dem in den europäischen Gebieten der EG-Mitgliedstaaten lebenden Deutschen auch die Anteilnahme an dem politischen Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland erleichtert. Das ermöglicht ihnen im besonderen Maße eine informierte Mitwirkung am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß im Heimatstaat. Es erscheint deshalb sachgerecht, den in den europäischen Gebieten der EG lebenden Deutschen das aktive Wahlrecht zum Bundestag einzuräumen. Damit ist auch der Vorteil verbunden, daß einer größeren Gruppe von Auslandsdeutschen, nämlich den deutschen Bediensteten bei überstaatlichen Institutionen der EG, ohne zeitliche Begrenzung das Wahlrecht verliehen wird.

Damit dürfte auch den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in dem Beschluß vom 7. Oktober 1981 — 2 BvC 2/81 — in der Zielrichtung Rechnung getragen werden. Mit diesem Beschluß hat das Gericht die Wahlprüfungsbeschwerde eines deutschen Bediensteten bei den Europäischen Gemeinschaften verworfen, der im Hinblick auf seinen Ausschluß vom Wahlrecht gegen die Gültigkeit der Wahl zum 9. Deutschen Bundestag Einspruch eingelegt hatte. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht zwar die geltende Regelung noch als verfassungskonform beurteilt. Das Gericht weist aber auch auf die Besonderheit hin, die bei den deutschen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften gegeben ist und die im Zuge des fortschreitenden Integrationsprozesses der Gemeinschaft zunehmend an Gewicht gewonnen hat, sowie auf die Tatsache, daß der Bundesgesetzgeber

inzwischen für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments den Deutschen, die in den europäischen Gebieten der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften leben, die Teilnahme an der Wahl eröffnet hat. Dies lege es im Blick auf den Grundsatz der Gleichheit nahe, jedenfalls die Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften sowie die Angehörigen ihres Hausstandes künftig dem in § 12 Abs. 2 BWG umschriebenen Personenkreis gleichzustellen.

Die vorgeschlagene EG-Lösung bringt zwar für die deutschen Bediensteten bei den Europäischen Gemeinschaften keine absolute Gleichstellung mit dem in § 12 Abs. 2 BWG umschriebenen Personenkreis. Sie hat hingegen den Vorteil, daß — unter Verzicht auf weitere Differenzierungen nach Personen- oder Berufsgruppen — allen in den europäischen Gebieten lebenden Deutschen unter den gleichen Voraussetzungen das Wahlrecht verliehen wird. Eine derartige Lösung, die nicht an subjektiven, sondern an objektiven abstrakten Merkmalen (Seßhaftigkeit in den europäischen Gebieten der übrigen EG-Mitgliedstaaten) anknüpft und damit alle EG-Deutschen formal gleichbehandelt, dürfte dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit (Artikel 38 Abs. 1, Artikel 3 GG), wonach das Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise soll ausgeübt werden können, in besonderem Maße entsprechen. Mit einer solchen Lösung hielt sich der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsermessens.

Mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Geltungsbereich der drei Gemeinschaftsverträge (vgl. Artikel 227 EWG-Vertrag, Artikel 198 EAG-Vertrag und Artikel 79 EGKS-Vertrag) und die sich daraus ergebende Sonderstellung der außereuropäischen Gebiete einiger Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften erscheint es geboten, die EG-Lösung auf die Deutschen zu beschränken, die in den europäischen Gebieten der übrigen EG-Mitgliedstaaten leben. Dies rechtfertigt es, die Deutschen, die in außereuropäischen Gebieten der EG-Mitgliedstaaten leben, mit den Deutschen gleichzustellen, die in anderen Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland leben.

Die Kombinationslösung begünstigt allerdings die Deutschen, die in den europäischen Gebieten der EG-Staaten leben, weil sie ihnen ein unbefristetes Wahlrecht zugesteht. Diese Privilegierung hält sich jedoch im Rahmen der verfassungsrechtlich zulässigen gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit untersagt nicht schlechthin jede Differenzierung bei der Regelung der Wahlberechtigung. Verfassungsrechtlich wird die Unterscheidung zwischen in den europäischen Gebieten der EG-Staaten lebenden Deutschen und in anderen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs des Bundes-

wahlgesetzes lebenden Deutschen für zulässig und sachgerecht angesehen, auch wenn es politisch nicht voll befriedigen kann, daß z. B. in der Schweiz oder in Österreich lebende Deutsche nach Ablauf der festgelegten Aufenthaltsfrist vom Wahlrecht ganz ausgeschlossen sind.

Ebenso wie bei der Fristenlösung für die in den übrigen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs des Bundeswahlgesetzes lebenden Deutschen muß auch bei den Deutschen, die in den europäischen Gebieten der übrigen EG-Mitgliedstaaten leben, vorausgesetzt werden, daß sie sich vor ihrem Wegzug mindestens drei Monate im Bundesgebiet aufgehalten haben. Durch die Anknüpfung an den „23. Mai 1949“ (Tag der Verkündung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland) wird eine Zuordnung des Wahlberechtigten zur Bundesrepublik Deutschland vorausgesetzt. Falls auf diese Anknüpfungspunkte verzichtet würde, führte dies dazu, daß solche Deutsche, die niemals im Geltungsbereich des Wahlgesetzes seßhaft waren (wie z. B. auch die im Ausland geborenen Kinder), wahlberechtigt wären, obgleich ihnen eine auf eigene Erfahrungen beruhende Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland fehlt. Das Gefälle zu den übrigen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen, denen lediglich ein zeitlich befristetes Wahlrecht zugestanden werden soll, würde dadurch derart verstärkt, daß eine solche Differenzierung sachlich kaum zu rechtfertigen wäre. Durch die Voraussetzung der vorherigen Seßhaftigkeit im Wahlgebiet bleibt auch der überwiegende Teil der Deutschen, die aus der DDR und Berlin (Ost) stammen, vom Wahlrecht ausgeschlossen. Wahlberechtigt können sie nur sein, wenn sie vor dem Wegzug ins EG-Ausland drei Monate in der Bundesrepublik Deutschland gewohnt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben. Hinzu kommt, daß auf die Forderung nach einem mindestens dreimonatigen Aufenthalt vor Wegzug auch aus Gründen der Wahltechnik nicht verzichtet werden kann. Auf die Ausführungen unter 2.4.2 wird ergänzend verwiesen.

3. Der Entwurf schlägt weiterhin Änderungen des Bundeswahlgesetzes in § 12 (gesetzliche Klarstellung für die Berechnung der Dreimonatsfrist), § 18 (Regelungen über Inhalt, Form und Verfahren der Beteiligungsanzeige von politischen Parteien), im Hinblick auf die vorgeschlagene Erstreckung des Wahlrechts auf außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebende Deutsche die Verlängerung einiger Fristen und Termine sowie eine Ergänzung der Rechtsverordnungsermächtigung in § 52 vor. Auf die Begründung zu den einzelnen Vorschriften wird verwiesen.
4. Der Entwurf enthält noch keine Lösung der Problematik des Wahlrechts psychisch

Kranker. Eine Regelung kann hier nur in enger Anlehnung an die vorgesehene Neuordnung des Rechts der Entmündigung, der Vormundschaft und der Pflegschaft gefunden werden. Die beim Bundesminister der Justiz dazu eingeleiteten Vorbereitungen sind jedoch noch nicht zu einem Abschluß gelangt. Darüber hinaus ist auch Rücksicht auf sonstige Überlegungen zum weiteren Abbau von Diskriminierungen von psychisch Kranken und seelisch Behinderten zu nehmen, wie er zum Beispiel von der Gesundheitsministerkonferenz am 19./20. November 1981 gefordert worden ist. Die Bundesregierung hält es für erforderlich, auch hier die endgültigen Ergebnisse abzuwarten, bevor sie eigene Vorschläge vorlegt, die stets den hohen verfassungsrechtlichen Rang des Wahlrechts und die Bedeutung von Parlamentswahlen für ein demokratisch verfaßtes Gemeinwesen zu berücksichtigen haben werden.

5. Änderungen der Grenzen von Wahlkreisen, die nach Vorliegen des Berichtes der Wahlkreis-Kommission für die 9. Wahlperiode des Deutschen Bundestages notwendig werden, wird die Bundesregierung zu gegebener Zeit in einem gesonderten Gesetzentwurf vorschlagen.

## II. Zu den einzelnen Vorschriften

### Artikel 1

#### Zu Nummer 1 — § 6 —

##### 1. Zu Buchstaben a und b

§ 6 Abs. 1 Sätze 4 und 5 regelt bislang die Verteilung der Sitze auf die Landeslisten entsprechend den zu berücksichtigenden Zweitstimmen nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt. Die Berechnung der Sitzverteilung soll nunmehr auf das Verfahren der mathematischen Proportion (System Niemeyer) umgestellt werden. Wegen näherer Einzelheiten wird auf I.1 verwiesen.

Aus Gründen der Gesetzesklarheit empfiehlt es sich, die Regelung des Berechnungsverfahrens in einem eigenständigen neuen Absatz 2 zu treffen. Die Sätze 4 und 5 des bisherigen Absatzes 1 sind daher zu streichen.

Der neue Absatz 2 regelt das Berechnungsverfahren nach dem System Niemeyer. Die proportionalen Ansprüche der einzelnen Parteien an den zu vergebenden Sitzen errechnen sich danach nach der Formel:

$$X = \frac{\text{Zweitstimmenzahl der Partei} \times \text{Zahl der Sitze}}{\text{Gesamtzahl der Zweitstimmen aller Parteien}}$$

Zunächst werden die Sitze nach den ganzen Zahlen vergeben; die restlichen Sitze werden nach der Reihenfolge der Zahlenbruchteile (Zahlen nach dem

Komma) zugeteilt. Bei gleichen Zahlenbruchteilen entscheidet das Los über die Sitzzuteilung.

Die Berechnungsverfahren Hare/Niemeyer können in Grenzfällen dazu führen, daß eine absolute Stimmenmehrheit nicht eine absolute Sitzmehrheit zur Folge hat. Das nachstehende Beispiel zeigt dies auf:

Zu vergebende Sitze: 496

Zahl der Zweitstimmen der Parteien (Annahme):

Partei A	18 594 670
Partei B	12 950 200
Partei C	1 980 006
Partei D	3 664 459
insgesamt	37 189 335

Berechnung der Sitzverteilung nach dem System Niemeyer:

Partei A	18 594 670 · 496 : 37 189 335	
	= 248,000	248 Sitze
Partei B	12 950 200 · 496 : 37 189 335	
	= 172,718 + 1	173 Sitze
Partei C	1 980 006 · 496 : 37 189 335	
	= 26,407	26 Sitze
Partei D	3 664 459 · 496 : 37 189 335	
	= 48,873 + 1	49 Sitze
		496 Sitze

In diesem Falle erhielt die Partei A, auf die die absolute Mehrheit der Stimmen entfallen ist, nicht die absolute Mehrheit der Sitze. Ein solches Ergebnis befriedigt nicht.

Absatz 3 sieht für diesen Fall eine Modifizierung des Verfahrens der mathematischen Proportion vor. Danach wird abweichend von der Regelung in Absatz 2 Sätze 4 und 5 (Vergabe weiterer Sitze in der Reihenfolge der Zahlenbruchteile; bei gleichen Zahlenbruchteilen Losentscheid) zunächst der Landesliste, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Landeslisten entfallen ist, ein weiterer Sitz zugeteilt. Die danach noch zu vergebenden Sitze werden alsdann nach dem in Absatz 2 Sätze 4 und 5 bestimmten Verfahren verteilt.

Im obengenannten Beispiel ergäbe sich folgende Sitzverteilung:

Partei A	248 + 1 =	249 Sitze
Partei B	172	172 Sitze
Partei C	26	26 Sitze
Partei D	48 + 1 =	49 Sitze
		496 Sitze

Zur Vermeidung der aufgezeigten Ungereimtheiten enthalten auch das hessische Kommunalwahlrecht (vgl. § 22 Abs. 4 KWG vom 6. Juni 1972 — GVBl. I S. 141 —, geändert durch Artikel 3 Nr. 10 des Gesetzes vom 4. Juli 1980 — GVBl. I S. 219 —), das niedersächsische Landtags- und Kommunalwahlrecht (vgl. § 33 Abs. 6 LWG vom 19. August 1977 — GVBl. S. 433; § 36 Abs. 3 KWG vom 20. Juli 1977 — GVBl. S. 267) und das saarländische Landtagswahlrecht (vgl. § 47 Abs. 3 LWG in der Fassung vom 19. Februar 1980 — Amtsbl. S. 278) so gestaltete Bestimmungen. Der Nieders. StGH hat in seinem Urteil vom 20. September 1977 auch die Bestimmung des § 36 Abs. 3 KWG

eingehend geprüft und ihre Verfassungskonformität festgestellt. Eine derartige Modifizierung des Systems Hare/Niemeyer ist mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit vereinbar; sie stellt insbesondere auch keinen die Wahlrechtsgleichheit verletzenden Systembruch dar (vgl. Nieders. StGH in: Nieders. MBl. 1977, S. 1337, 1344 ff.).

## 2. Zu Buchstabe c

Folgeänderung aus den Änderungen unter Buchstaben a und b.

## Zu Nummer 2 — § 7 Abs. 3 —

Ebenso wie in § 6 soll auch hinsichtlich der auf die einzelnen Landeslisten entfallenden Sitze das Berechnungsverfahren auf das System Niemeyer umgestellt werden. Wegen Einzelheiten wird auf I.1, insbesondere I.1.2 und I.1.4 verwiesen.

## Zu Nummer 3 — § 12 —

### 1. Zu Buchstabe a — § 12 Abs. 2 —

Über die bisher geltende Regelung hinaus soll das aktive Wahlrecht auf die in den europäischen Gebieten der übrigen Mitgliedstaaten der EG lebenden Deutschen sowie auf die in anderen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs des Bundeswahlgesetzes lebenden Deutschen ausgedehnt werden (Kombinationslösung). Auf I.2 wird verwiesen.

Absatz 2 wird neugefaßt. Absatz 2 Nr. 1 entspricht in seinem materiellen Inhalt der bislang geltenden Regelung. Absatz 2 Nr. 2 regelt die Ausdehnung des aktiven Wahlrechts auf die sogenannten EG-Deutschen (EG-Lösung). Absatz 2 Nr. 3 trifft die näheren Bestimmungen hinsichtlich der in den übrigen Gebieten außerhalb des Geltungsbereichs des Bundeswahlgesetzes lebenden Deutschen (Fristenlösung).

Sowohl Absatz 2 Nr. 2 wie auch Absatz 2 Nr. 3 setzen voraus, daß der deutsche Staatsbürger vor seinem Wegzug in der Bundesrepublik Deutschland mindestens drei Monate ununterbrochen eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten hat. Es handelt sich insoweit um eine, auch melde-rechtlich erfassbare Anknüpfung, die aus verfassungsrechtlichen Gründen (Wahlrechtsgleichheit), aus verfassungspolitischen Gründen (Mindestmaß einer Bindung zum Heimatstaat) wie auch aus wahl-technischen Gesichtspunkten geboten ist.

Absatz 2 Nr. 3 Satz 2 trägt den besonderen Gegebenheiten bei Seeleuten auf Schiffen, die nicht die deutsche Bundesflagge führen, Rechnung. Sofern diese Seeleute nicht in einem anderen Staat ansässig sind, sondern sich ständig auf einem Schiff aufhalten, das eine fremde Flagge führt, leben sie nicht in einem anderen „Gebiet“ im Sinne der Nummer 3 Satz 1. Eine entsprechende Anwendung von Satz 1 ist daher ausdrücklich vorzusehen.

Bei Rückkehr eines Wahlberechtigten im Sinne des Absatzes 2 Nr. 1 bis 3 in das Wahlgebiet soll die dreimonatige „Wartefrist“ des Absatzes 1 Nr. 2 nicht gel-

ten. Der Wahlberechtigte soll, wenn er sich wieder in der Bundesrepublik Deutschland niederläßt, nicht für kurze Zeit sein Wahlrecht verlieren. Das stellt Absatz 2, letzter Satz, klar.

### 2. Zu Buchstabe b — § 12 Abs. 4 —

Die Änderung stellt klar, daß die gesetzliche „Wohnungs-Fiktion“ auch in den Fällen der „Dreimonatsfristen“ des Absatzes 2 Nr. 2 und 3 gilt.

### 3. Zu Buchstabe c — § 12 Abs. 4 Nr. 1 —

Bereinigung der Anführung.

### 4. Zu Buchstabe d — § 12 Abs. 5 —

Bei der Berechnung der Dreimonatsfrist nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 BWG ergaben sich bei der Gesetzesanwendung unterschiedliche Auslegungen. In einigen Ländern wurde die Frist dergestalt errechnet, daß z. B. bei einem Wahltag am 5. Oktober die Wohnungs- oder Aufenthaltsnahme spätestens am 5. Juli für die Fristerfüllung als ausreichend angesehen wurde, während andere Länder als spätesten Zugangszeitpunkt den 4. Juli bestimmten. Eine einheitliche Auslegung ließ sich nicht erreichen. Die vorgeschlagene Ergänzung des § 12 BWG soll klarstellen, daß der Tag der Wohnungs- oder Aufenthaltsnahme in die Fristberechnung einzubeziehen ist, so daß im vorgenannten Beispiel der Zuzug (Wohnungs- oder Aufenthaltsnahme) spätestens am 5. Juli erfolgen muß.

## Zu Nummer 4 — § 18 —

### 1. Zu Buchstabe a — Überschrift —

Redaktionelle, klarstellende Ergänzung.

### 2. Zu Buchstabe b Doppelbuchstabe aa — Frist —

Auf die Begründung zu den Nummern 5 und 6 wird verwiesen.

### 3. Zu Buchstaben b und c — § 18 Abs. 2 und 3 (neu) —

In der Praxis hat es sich gezeigt, daß — um von vornherein Zweifel bei der Gesetzesanwendung auszuschließen — nähere Vorschriften über Inhalt, Form und Verfahren der Beteiligungsanzeige getroffen werden sollten. Insbesondere fehlen bislang nähere Bestimmungen über die Beseitigung von Mängeln der Anzeige sowie über die Folgen bestimmter Mängel, wie sie hinsichtlich der Wahlkreisvorschläge in § 25 BWG und hinsichtlich der eingereichten Landeslisten in § 27 Abs. 5 in Verbindung mit § 25 BWG festgelegt sind.

Durch die vorgeschlagene Änderung und Ergänzung des § 18 Abs. 2 soll im einzelnen festgelegt werden, welche Formerfordernisse bei der Anzeige zu beachten und welche Unterlagen mit der Anzeige vorzulegen sind. Insbesondere wird vorgeschrieben, daß die Anzeige schriftlich zu erstatten und von drei Mitgliedern des Bundesvorstandes der Partei zu unterschreiben ist.

Im vorgeschlagenen neuen Absatz 3 sollen Einzelheiten über die Mängelbeseitigung sowie über die Folgen bestimmter Mängel festgelegt werden. Die Regelungen lehnen sich weitgehend an die in § 25 BWG getroffenen Bestimmungen an.

4. *Zu Buchstabe d* — § 18 Abs. 4 und 5 —

- Folgeänderung aufgrund der Einfügung eines neuen Absatzes 3. Wegen der Änderung der Frist wird auf die Begründung zu den Nummern 5 und 6 verwiesen.

**Zu Nummern 5 und 6** — Änderung der Fristen und Termine in den §§ 19, 26 und 28 —

Eine Erstreckung des Wahlrechts auf außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebende Deutsche, wie sie unter Nummer 3 Buchstabe a des Gesetzentwurfes vorgeschlagen wird, erfordert eine angemessene Verlängerung einschlägiger Fristen und Termine des Bundeswahlgesetzes. Nur so läßt sich sicherstellen, daß die betroffenen Deutschen, die in der Regel ihre Stimme durch Briefwahl abgeben werden, auch tatsächlich und rechtzeitig ihr Wahlrecht ausüben können. Voraussetzung hierfür ist insbesondere, daß den Wahlberechtigten rechtzeitig die Briefwahlunterlagen übersandt werden können und ihnen eine ausreichende Zeitspanne für die Ausfüllung und Rücksendung des Wahlbriefes gewährleistet wird. Nach Erfahrungen der Bundespost muß für die Beförderung von Luftpostbriefen von der Einlieferung im außereuropäischen Ausland bis zur Zustellung in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Laufzeit von etwa zehn Tagen gerechnet werden. Hinzu kommt in weniger postalisch erschlossenen Gebieten (z. B. Entwicklungsländern) noch die Zeit für die Verbringung des Briefes vom Aufenthaltsort zum nächstgelegenen Einlieferungspostamt. Es müßte daher von einer jeweiligen maximalen Beförderungsdauer von 15 Tagen ausgegangen werden, und zwar jeweils auch für die Übersendung des Wahlscheines und der sonstigen Briefwahlunterlagen von der Bundesrepublik Deutschland aus nach dem Bestimmungsort in anderen Staaten. Im Hinblick hierauf müßten die Gemeindebehörden die Wahlscheine für die betroffenen Wähler spätestens am 30. Tage vor der Wahl erteilen und ihnen mit den sonstigen Briefwahlunterlagen übersenden. Das läßt sich aber nur verwirklichen, wenn die einschlägigen Fristen und Termine des Bundeswahlgesetzes angemessen verlängert werden, wie es der Gesetzentwurf im einzelnen vorschlägt. Einschlägige Fristen und Termine der Bundeswahlordnung müßten alsdann bei deren Novellierung entsprechend angepaßt werden.

**Zu Nummer 7** — § 27 Abs. 3 —

Die Vorschrift des Satzes 2 erübrigt sich, da sich die Versicherung an Eides Statt nach Absatz 5 insbesondere auch auf die Festlegung der Reihenfolge der Bewerber in der Landesliste zu erstrecken hat. Eingereichte Landeslisten, die der gesetzlichen Vorschrift nicht entsprechen, müssen dann im Prü-

fungsverfahren (§ 27 Abs. 5 i. V. m. § 25) gerügt und, soweit möglich, die Beseitigung der Mängel veranlaßt werden.

**Zu Nummer 8** — § 49 Abs. 5 —

Notwendige Folgeänderung aus der Erstreckung des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag auf außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebende Deutsche.

**Zu Nummer 9** — § 45 Abs. 2 —

Anpassung an die Änderung des § 6.

**Zu Nummer 10** — § 52 —

1. *Zu Buchstabe a* — § 52 Abs. 1 Nr. 8 —

Anpassung an die Änderung des § 18.

2. *Zu Buchstabe b* — § 52 Abs. 3 (neu) —

Die bislang im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung bestimmten Fristen und Termine sind so bemessen, daß sie auch auf den Fall einer Neuwahl nach Auflösung des Bundestages (Artikel 39 Abs. 1 GG), die innerhalb von 60 Tagen stattzufinden hat, zutreffen. Der Entwurf sieht nunmehr eine Verlängerung der Fristen und Termine vor. Ebenso sollen die Fristen der Bundeswahlordnung entsprechend angepaßt und geändert werden. Für den Ausnahmefall einer Neuwahl nach Artikel 39 Abs. 1 GG bedarf es deshalb einer Ermächtigung zur Abkürzung der für den Regelfall bestimmten Fristen und Termine. Der vorgeschlagene Absatz 3 enthält eine derartige Ermächtigung.

Artikel 2

Dieser Artikel enthält die übliche Berlin-Klausel.

Artikel 3

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.

### III. Finanzielle Auswirkungen

Der Gesetzentwurf enthält in Artikel 1 Nr. 3 kostenrelevante Vorschriften. Durch die Ausdehnung des aktiven Wahlrechts auf außerhalb des Wahlgebietes lebende Deutsche wird bei den zuständigen Stellen der Länder und Gemeinden wie auch im Bereich des Bundes ein vermehrter Verwaltungsaufwand verursacht. Die daraus entstehenden zusätzlichen Wahlkosten sind vom Bund nach § 50 BWG den Ländern zugleich für die Gemeinden zu erstatten. Dieser Mehraufwand läßt sich im Rahmen der verfügbaren Mittel auffangen.

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

## Anlage 1

## Beispiele für die Berechnung der Sitzverteilung nach den Verfahren d'Hondt, Hare und Niemeyer

Ausgangsfall für alle drei Systeme (nach Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 2. Aufl. 1980, Rdnr. 6 zu § 6 BWG):

Zu vergebende Sitze 21

Stimmzahl der Parteien

Partei A = 10 000

Partei B = 8 000

Partei C = 4 000

Partei D = 3 000

insgesamt = 25 000

## a) System d'Hondt

Teiler	A 10 000		B 8 000		C 4 000		D 3 000	
	Höchstzahl	Sitz-Nr.	Höchstzahl	Sitz-Nr.	Höchstzahl	Sitz-Nr.	Höchstzahl	Sitz-Nr.
1	10 000	( 1)	8 000	( 2)	4 000	( 4)	3 000	( 7)
2	5 000	( 3)	4 000	( 5)	2 000	(10)	1 500	(15)
3	3 333,33	( 6)	2 666,66	( 8)	1 333,33	(17)	1 000	
4	2 500	( 9)	2 000	(11)	1 000			
5	2 000	(12)	1 600	(14)				
6	1 666,66	(13)	1 333,33	(18)				
7	1 428,57	(16)	1 142,85	(20)				
8	1 250	(19)	1 000					
9	1 111,11	(21)						
10	1 000							

Die Sitze an die einzelnen Parteien werden in der Reihenfolge nach der Größe der sich aus der Teilung durch 1, 2, 3 usw. ergebenden Höchstzahlen verteilt. So erhält z. B. die Partei A den 1., 3., 6., 9., 12., 13., 16., 19. und 21. Sitz (entsprechend der in Klammern gesetzten Zahl neben der Höchstzahl). Höchstzahl für den 21. Sitz ist im vorliegenden Fall die Zahl 1 111,11.

Nach d'Hondt ergibt sich also folgende Sitzverteilung:

Partei A = 9 Sitze  
 Partei B = 7 Sitze  
 Partei C = 3 Sitze  
 Partei D = 2 Sitze  
 insgesamt = 21 Sitze

## b) System Hare

Die Wahlzahl (Verteilerzahl oder Wahlquotient) beträgt  $25\,000 : 21 = 1\,190,47$ . Durch diese Wahlzahl wird die Zahl der Stimmen jeder Partei geteilt.

Partei A  $10\,000 : 1\,190,47 = 8,40$  8  
 Partei B  $8\,000 : 1\,190,47 = 6,72 + 1$  7  
 Partei C  $4\,000 : 1\,190,47 = 3,36$  3  
 Partei D  $3\,000 : 1\,190,47 = 2,52 + 1$  3  
 19 (+ 2) 21

Nach Hare ergibt sich folgende Sitzverteilung:

Partei A = 8 Sitze  
 Partei B = 7 Sitze  
 Partei C = 3 Sitze  
 Partei D = 3 Sitze  
 insgesamt = 21 Sitze

## c) System Niemeyer

Partei A  $\frac{10\,000}{25\,000} \cdot 21 = \frac{10 \cdot 21}{25} = 8,40$  8  
 Partei B  $\frac{8\,000}{25\,000} \cdot 21 = \frac{8 \cdot 21}{25} = 6,72 + 1$  7  
 Partei C  $\frac{4\,000}{25\,000} \cdot 21 = \frac{4 \cdot 21}{25} = 3,36$  3  
 Partei D  $\frac{3\,000}{25\,000} \cdot 21 = \frac{3 \cdot 21}{25} = 2,52 + 1$  3  
 19 (+ 2) 21

Es werden insgesamt 19 ganzzahlige Sitze errechnet, so daß noch zwei Sitze zu verteilen sind, von denen je einen die Partei B mit dem größten „Rest“ (0,72) und die Partei D mit dem zweitgrößten „Rest“ (0,52) erhält.

Nach Niemeyer ergibt sich folgende Sitzverteilung:

Partei A	=	8	Sitze
Partei B	=	7	Sitze
Partei C	=	3	Sitze
Partei D	=	3	Sitze
insgesamt	=	21	Sitze

## Anlage 2

## Sitzverteilung nach den Systemen d'Hondt bzw. Hare/Niemeyer seit der Bundestagswahl 1953

Land	Sitzverteilung <sup>1)</sup>					
	insgesamt			SPD		
	nach System					
	d'Hondt	Hare/ Niemeyer	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeyer	Differenz zu d'Hondt
<b>Bundestagswahl am 6. September 1953</b>						
Sitzverteilung gemäß § 9 Bundeswahlgesetz vom 8. Juli 1953 nur nach Ländern						
Schleswig-Holstein .....	24	24	—	7	7	—
Hamburg .....	17	17	—	7	7	—
Niedersachsen .....	66	66	—	21	21	—
Bremen .....	6	6	—	3	3	—
Nordrhein-Westfalen .....	138	138	—	47	46	-1
Hessen .....	44	44	—	16	16	—
Rheinland-Pfalz .....	31	31	—	9	9	—
Baden-Württemberg .....	67	67	—	16	16	—
Bayern .....	91	91	—	25	25	—
insgesamt ...	484	484	—	151	150	-1
<b>Bundestagswahl am 15. September 1957</b>						
Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)						
Bundesgebiet .....	494	494	—	169	168	-1
Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)						
Schleswig-Holstein .....	20	20	—	7	7	—
Hamburg .....	19	20	+1	9	9	—
Niedersachsen .....	61	61	—	22	22	—
Bremen .....	6	7	+1	3	3	—
Nordrhein-Westfalen .....	154	150	-4	54	53	-1
Hessen .....	46	45	-1	19	18	-1
Rheinland-Pfalz .....	31	31	—	10	10	—
Baden-Württemberg .....	67	66	-1	18	18	—
Bayern .....	82	84	+2	25	25	—
Saarland .....	8	10	+2	2	3	+1

<sup>1)</sup> ohne Überhangmandate<sup>2)</sup> davon je einer Zentrum und GB/BHE<sup>3)</sup> GB/BHE<sup>4)</sup> davon je einer DP und GB/BHE<sup>5)</sup> DP

Sitzverteilung <sup>1)</sup>											
CDU			FDP			CSU			Sonstige		
nach System											
d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt

**Bundestagswahl am 6. September 1953**

Sitzverteilung gemäß § 9 Bundeswahlgesetz vom 8. Juli 1953 nur nach Ländern

12	12	—	1	1	—		4	4	—			
7	7	—	2	2	—		1	1	—			
25	25	—	5	5	—		15	15	—			
2	2	—	—	—	—		1	1	—			
72	71	-1	12	12	—		7	9	+2 <sup>2)</sup>			
15	15	—	9	9	—		4	4	—			
18	17	-1	4	4	—		—	1	+1 <sup>3)</sup>			
38	37	-1	9	9	—		4	5	+1 <sup>3)</sup>			
x	x	x	6	6	—		52	50	-2	8	10	+7 <sup>4)</sup>
189	186	-3	48	48	—		52	50	-2	44	50	+6

**Bundestagswahl am 15. September 1957**

Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)

212	211	-1	41	41	—	55	56	+1	17	18	+1
-----	-----	----	----	----	---	----	----	----	----	----	----

Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)

11	11	—	1	1	—		1	1	—			
7	8	+1	2	2	—		1	1	—			
27	27	—	4	4	—		8	8	—			
2	2	—	—	1	+1		1	1	—			
87	85	-2	11	10	-1		2	2	—			
20	20	—	4	4	—		3	3	—			
18	18	—	3	3	—		—	—	—			
37	37	—	11	10	-1		1	1	—			
x	x	x	4	4	—		53	54	+1	—	1	+1 <sup>5)</sup>
3	3	—	1	2	+1		2	2	—	—	—	—

noch Anlage 2

Land	Sitzverteilung <sup>1)</sup>					
	insgesamt			SPD		
	nach System					
	d'Hondt	Hare/ Niemeyer	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeyer	Differenz zu d'Hondt
<b>Bundestagswahl am 17. September 1961</b>						
Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)						
Bundesgebiet .....	494	494	—	190	190	—
Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)						
Schleswig-Holstein .....	20	20	—	8	8	—
Hamburg .....	18	18	—	9	9	—
Niedersachsen .....	60	59	-1	25	25	—
Bremen .....	5	7	+2	3	4	+1
Nordrhein-Westfalen .....	155	153	-2	60	59	-1
Hessen .....	45	45	—	21	21	—
Rheinland-Pfalz .....	31	31	—	11	11	—
Baden-Württemberg .....	66	66	—	22	22	—
Bayern .....	86	86	—	28	28	—
Saarland .....	8	9	+1	3	3	—
<b>Bundestagswahl am 19. September 1965</b>						
Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)						
Bundesgebiet .....	496	496	—	202	202	—
Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)						
Schleswig-Holstein .....	21	22	+1	8	9	+1
Hamburg .....	17	18	+1	9	9	—
Niedersachsen .....	62	61	-1	26	25	-1
Bremen .....	5	6	+1	3	3	—
Nordrhein-Westfalen .....	153	149	-4	66	65	-1
Hessen .....	45	46	+1	21	22	+1
Rheinland-Pfalz .....	31	31	—	12	12	—
Baden-Württemberg .....	68	67	-1	23	23	—
Bayern .....	86	86	—	30	30	—
Saarland .....	8	10	+2	4	4	—

<sup>1)</sup> ohne Überhangmandate

noch Anlage 2

Sitzverteilung <sup>1)</sup>											
CDU			FDP			CSU			Sonstige		
nach System											
d'Hondt	Hare/ Niemyer	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemyer	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemyer	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemyer	Differenz zu d'Hondt

**Bundestagswahl am 17. September 1961**

Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)

187	187	—	67	67	—	50	50	—	—	—	—
-----	-----	---	----	----	---	----	----	---	---	---	---

Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)

9	9	—	3	3	—		—	—	—		
6	6	—	3	3	—		—	—	—		
26	25	-1	9	9	—		—	—	—		
1	2	+1	1	1	—		—	—	—		
76	75	-1	19	19	—		—	—	—		
17	17	—	7	7	—		—	—	—		
16	16	—	4	4	—		—	—	—		
32	32	—	12	12	—		—	—	—		
x	x	x	8	8	—		50	50	—	—	—
4	5	+1	1	1	—		x	x	x	—	—

**Bundestagswahl am 19. September 1965**

Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)

196	195	-1	49	49	—	49	50	+1	—	—	—
-----	-----	----	----	----	---	----	----	----	---	---	---

Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)

11	11	—	2	2	—		—	—	—		
7	7	—	1	2	+1		—	—	—		
29	29	—	7	7	—		—	—	—		
2	2	—	—	1	+1		—	—	—		
74	72	-2	13	12	-1		—	—	—		
18	18	—	6	6	—		—	—	—		
16	16	—	3	3	—		—	—	—		
35	35	—	10	9	-1		—	—	—		
x	x	x	7	6	-1		49	50	+1	—	—
4	5	+1	—	1	+1		x	x	x	—	—

noch Anlage 2

Land	Sitzverteilung <sup>1)</sup>					
	insgesamt			SPD		
	nach System					
	d'Hondt	Hare/ Niemeyer	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeyer	Differenz zu d'Hondt
<b>Bundestagswahl am 28. September 1969</b>						
Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)						
Bundesgebiet .....	496	496	—	224	224	—
Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)						
Schleswig-Holstein .....	21	22	+1	10	10	—
Hamburg .....	17	17	—	10	10	—
Niedersachsen .....	63	62	-1	29	29	—
Bremen .....	5	7	+2	3	4	+1
Nordrhein-Westfalen .....	151	147	-4	73	72	-1
Hessen .....	46	46	—	24	24	—
Rheinland-Pfalz .....	31	31	—	13	13	—
Baden-Württemberg .....	70	69	-1	27	27	—
Bayern .....	84	85	+1	31	31	—
Saarland .....	8	10	+2	4	4	—
<b>Bundestagswahl am 19. November 1972</b>						
Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)						
Bundesgebiet .....	496	496	—	230	230	—
Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)						
Schleswig-Holstein .....	22	22	—	11	11	—
Hamburg .....	16	16	—	9	9	—
Niedersachsen .....	62	62	—	30	30	—
Bremen .....	4	7	+3	3	4	+1
Nordrhein-Westfalen .....	148	145	-3	75	74	-1
Hessen .....	47	47	—	23	23	—
Rheinland-Pfalz .....	31	32	+1	14	14	—
Baden-Württemberg .....	72	70	-2	28	28	—
Bayern .....	86	86	—	33	33	—
Saarland .....	8	9	+1	4	4	—

<sup>1)</sup> ohne Überhangmandate

Sitzverteilung <sup>1)</sup>											
CDU			FDP			CSU			Sonstige		
nach System											
d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt

**Bundestagswahl am 28. September 1969**

Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)

193	192	-1	30	30	—	49	50	+1	—	—	—
-----	-----	----	----	----	---	----	----	----	---	---	---

Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)

10	11	+1	1	1	—		—	—	—		
6	6	—	1	1	—		—	—	—		
30	29	-1	4	4	—		—	—	—		
2	2	—	—	1	+1		—	—	—		
69	67	-2	9	8	-1		—	—	—		
19	19	—	3	3	—		—	—	—		
16	16	—	2	2	—		—	—	—		
37	37	—	6	5	-1		—	—	—		
x	x	x	4	4	—		49	50	+1	—	—
4	5	+1	—	1	+1		x	x	x	—	—

**Bundestagswahl am 19. November 1972**

Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)

177	176	-1	41	42	+1	48	48	—	—	—	—
-----	-----	----	----	----	----	----	----	---	---	---	---

Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)

9	9	—	2	2	—		—	—	—		
5	5	—	2	2	—		—	—	—		
27	27	—	5	5	—		—	—	—		
1	2	+1	—	1	+1		—	—	—		
61	60	-1	12	11	-1		—	—	—		
19	19	—	5	5	—		—	—	—		
15	15	—	2	3	+1		—	—	—		
36	35	-1	8	7	-1		—	—	—		
x	x	x	5	5	—		48	48	—	—	—
4	4	—	—	1	+1		x	x	x	—	—

noch Anlage 2

Land	Sitzverteilung <sup>1)</sup>					
	insgesamt			SPD		
	nach System					
	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt
<b>Bundestagswahl am 3. Oktober 1976</b>						
Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)						
Bundesgebiet .....	496	496	—	214	213	—1
Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)						
Schleswig-Holstein .....	22	22	—	10	10	—
Hamburg .....	14	15	+1	8	8	—
Niedersachsen .....	62	61	-1	29	28	-1
Bremen .....	5	6	+1	3	3	—
Nordrhein-Westfalen .....	148	144	-4	70	68	-2
Hessen .....	47	47	—	22	22	—
Rheinland-Pfalz .....	31	32	+1	13	14	+1
Baden-Württemberg .....	71	70	-1	26	26	—
Bayern .....	88	88	—	29	29	—
Saarland .....	8	11	+3	4	5	+1
<b>Bundestagswahl am 5. Oktober 1980</b>						
Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)						
Bundesgebiet .....	496	496	—	217	217	—
Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)						
Schleswig-Holstein .....	22	22	—	10	10	—
Hamburg .....	13	15	+2	7	8	+1
Niedersachsen .....	63	62	-1	30	30	—
Bremen .....	4	6	+2	3	3	—
Nordrhein-Westfalen .....	147	143	-4	70	68	-2
Hessen .....	46	46	—	22	22	—
Rheinland-Pfalz .....	32	32	—	14	14	—
Baden-Württemberg .....	72	71	-1	27	27	—
Bayern .....	89	89	—	30	30	—
Saarland .....	8	10	+2	4	5	+1

<sup>1)</sup> ohne Überhangmandate

noch Anlage 2

Sitzverteilung <sup>1)</sup>											
CDU			FDP			CSU			Sonstige		
nach System											
d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt	d'Hondt	Hare/ Niemeier	Differenz zu d'Hondt

**Bundestagswahl am 3. Oktober 1976**

Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)

190	190	—	39	40	+1	53	53	—	—	—	—
-----	-----	---	----	----	----	----	----	---	---	---	---

Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)

10	10	—	2	2	—		—	—	—
5	5	—	1	2	+1		—	—	—
28	28	—	5	5	—		—	—	—
2	2	—	—	1	+1		—	—	—
66	66	-1	12	11	-1		—	—	—
21	21	—	4	4	—		—	—	—
16	16	—	2	2	—		—	—	—
38	38	—	7	6	-1		—	—	—
x	x	x	6	6	—		53	53	—
4	5	+1	—	1	+1		x	x	x

**Bundestagswahl am 5. Oktober 1980**

Sitzverteilung auf das gesamte Wahlgebiet (1. Rechenstufe)

174	173	-1	53	54	+1	52	52	—	—	—	—
-----	-----	----	----	----	----	----	----	---	---	---	---

Sitzverteilung auf die einzelnen Länder (2. Rechenstufe)

9	9	—	3	3	—		—	—	—
4	5	+1	2	2	—		—	—	—
26	25	-1	7	7	—		—	—	—
1	2	+1	—	1	+1		—	—	—
60	59	-1	17	16	-1		—	—	—
19	19	—	5	5	—		—	—	—
15	15	—	3	3	—		—	—	—
36	35	-1	9	9	—		—	—	—
x	x	x	7	7	—		52	52	—
4	4	—	—	1	+1		x	x	x

## Anlage B

**Stellungnahme des Bundesrates****1. Zu den Eingangsworten**

Die Eingangsworte sind wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen.“

**Begründung**

Der Gesetzentwurf regelt in einzelnen Bestimmungen (z. B. Artikel 1 Nr. 5 und 6) das Verfahren der landeseigenen Verwaltung (Artikel 84 Abs. 1 GG).

Das Gesetz bedarf auch schon deshalb der Zustimmung des Bundesrates, weil in der in Artikel 1 Nr. 10 Buchstabe b (§ 53 Abs. 3) vorgesehenen Verordnungsermächtigung für den Bundesminister des Innern die Zustimmung des Bundesrates ausgeschlossen ist. Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich insoweit aus Artikel 80 Abs. 2 GG (BVerfGE 28, 66, 76 f.).

**2. Zu Artikel 1 Nr. 1, 2 und 9**

In Artikel 1 sind die Nummern 1, 2 und 9 zu streichen.

**Begründung**

Es besteht kein überzeugender Grund, das d'Hondt'sche Höchstzahlenverfahren durch das Berechnungssystem Niemeyer zu ersetzen. Das d'Hondt'sche Verfahren ist verfassungsrechtlich unbedenklich; das Bundesverfassungsgericht

hat es unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit geprüft und seine Verfassungsmäßigkeit bejaht. Das Höchstzahlenverfahren begünstigt unter bestimmten Umständen größere Parteien bei der Zuteilung der letzten Sitze. Ihm liegt der Gedanke zugrunde, die Bildung regierungsfähiger Parlamentsmehrheiten zu erleichtern. Gerade deshalb hat es in die deutschen Wahlgesetze Eingang gefunden. Dieser Grund ist nicht überholt; er hat vielmehr angesichts der neuesten Entwicklung im deutschen Parteienwesen sogar noch an Bedeutung gewonnen.

**3. Zu Artikel 1 Nr. 3**

In Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a sind in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 die Worte „fünf Jahre“ durch die Worte „zehn Jahre“ zu ersetzen.

**Begründung**

Im Interesse einer — auch verfassungsrechtlich gebotenen — möglichst weitgehenden Gleichbehandlung sollte Auslandsdeutschen, die nicht in den europäischen Gebieten der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften leben, das Wahlrecht nicht nur fünf, sondern zehn Jahre lang nach ihrem Wegzug gewährt werden. Es gibt zahlreiche Fälle, bei denen auch ein von vornherein befristeter Auslandsaufenthalt länger als fünf Jahre dauert. Es wäre unbillig, diesen Personenkreis bei der Neuregelung unberücksichtigt zu lassen.

## Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

### Zu 1. (Eingangsworte)

Die Bundesregierung stimmt der Stellungnahme des Bundesrates nicht zu.

Die Vorbereitung und Durchführung der Bundestagswahl ist keine verwaltungsmäßige Ausführung eines Bundesgesetzes im Sinne des Artikels 83 des Grundgesetzes. Es handelt sich vielmehr um einen Akt der Selbstorganisation des Bundes, gerichtet auf die Bildung eines obersten Staatsorgans. Dieser Akt ist allein Angelegenheit des Bundes, bei dessen Erfüllung die Länder lediglich Verwaltungshilfe leisten. Da die Ausführung des Bundeswahlgesetzes eine Bundesaufgabe und nicht eine eigene Angelegenheit der Länder ist, bedarf das Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates nach Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes. Diese Auffassung, die auch in der Literatur nahezu einhellig vertreten wird, hat die Bundesregierung bisher bei allen Änderungen des Bundeswahlgesetzes (vgl. zuletzt BT-Drucksache 8/2806 vom 8. Mai 1979 — zu Drucksache 8/2682 — S. 1) und auch beim Europawahlgesetz (vgl. BT-Drucksache 8/361 vom 6. Mai 1977 S. 13, 24) vertreten.

Im Hinblick auf die in Artikel 1 Nr. 10 Buchstabe b (§ 53 Abs. 3) vorgesehene Rechtsverordnungsermächtigung ergibt sich die Zustimmungspflichtigkeit auch nicht aus Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes. Die Voraussetzungen des Artikels 80 Abs. 2 liegen nicht vor, weil — wie vorstehend dargelegt — ebenso wie das Bundeswahlgesetz auch das in Aussicht genommene Änderungsgesetz kein Zustimmungsgesetz ist und weil es auch nicht von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit i. S. der Artikel 83 ff. des Grundgesetzes ausgeführt wird. Die Worte „ohne Zustimmung des Bundesrates“ in dem vorgesehenen § 53 Abs. 3 dienen lediglich der Klarstellung. Sie entsprechen den Rechtsverordnungsermächtigungen in § 35 Abs. 3 und § 52 Abs. 1 und 2 BWG; sowohl die Bundeswahlgeräteverordnung als auch die Bundeswahlordnung sind ohne Zustimmung des Bundesrates ergangen.

### Zu 2. (Artikel 1 Nr. 1 — § 6 —, Artikel 1 Nr. 2 — § 7 — und Artikel 1 Nr. 9 — § 46 Abs. 2 —)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Sowohl das Höchstzahlenverfahren nach d'Hondt wie auch das Berechnungssystem der mathematischen Proportion (Hare bzw. Niemeyer) sind verfassungskonform. Das Berechnungssystem der mathematischen Proportion führt zu einer mathematisch exakteren und damit auch gerechteren Sitzverteilung, insbesondere bei der parteiinternen Verteilung

der errungenen Sitze auf die einzelnen Landeslisten. Es wird dem Erfolgswert der für kleinere Parteien bzw. der für die Landeslisten kleinerer Länder abgegebenen Stimmen besser gerecht. Bezogen auf das Gesamtwahlergebnis bei Bundestagswahlen sind die Unterschiede zwischen den Ergebnissen der Sitzverteilung nach dem Verfahren d'Hondt und dem Verfahren Niemeyer sehr gering (durchschnittliche Abweichung nur um einen Sitz). Das erhellt, daß auch bei Anwendung des Verfahrens Niemeyer die Möglichkeit, regierungsfähige Parlamentsmehrheiten zu bilden, nicht beeinträchtigt wird.

### Zu 3. (Artikel 1 Nr. 3 — § 12 Abs. 2 Nr. 3 —)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Mit Bedacht hat die Bundesregierung in dem Gesetzentwurf vorgeschlagen, das Wahlrecht derjenigen Deutschen, die in den übrigen Gebieten außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften leben, auf fünf Jahre nach ihrem Wegzug zu befristen. Diese Frist knüpft an das objektive Kriterium an, daß innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach dem Wegzug erfahrungsgemäß noch eine aktive Teilnahme am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß des Heimatstaates stattfindet sowie ein hinreichendes Maß an politischer Informiertheit gegeben ist. Sie ist auch deshalb sachgerecht, weil für die meisten Deutschen, die die Bundesrepublik Deutschland aus beruflichen Gründen verlassen, die durchschnittliche Dauer ihrer (ersten) Abwesenheit nicht mehr als fünf Jahre beträgt. Das gilt für Lehrer an Auslandsschulen, Entwicklungshelfer, Bedienstete der Goethe-Institute wie auch für Auslandskorrespondenten der Medien. Im Interesse einer optimal formalisierten Wahlrechtsgleichheit hält die Bundesregierung eine Typisierung für notwendig. Fälle, bei denen sich der Aufenthalt außerhalb der Bundesrepublik Deutschland von vornherein oder nachträglich über fünf Jahre hinaus erstreckt, müssen und können bei einer derartigen typisierenden Regelung außer Betracht bleiben.

Im übrigen ist die Bundesregierung der Auffassung, daß sich eine Frist von zehn Jahren kaum sachlich und überzeugend begründen läßt. Ebenso könnte dann auch an eine Frist von acht, zwölf oder gar 15 Jahren gedacht werden. Allerdings fehlte es dann an jeglichem sachlichen Bezug zu den von der Bundesregierung aufgezeigten objektiven Kriterien. Bei einer längeren Frist stellt sich die Frage nach einer hinreichenden politischen Informiertheit über die Heimat und einem Mindestmaß an Verbundenheit mit ihr besonders.

