



Kurzprotokoll der 14. öffentlichen Sitzung

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Berlin, den 10. November 2022, 17:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: **Dr. Johannes Fechner MdB,**
Nina Warken MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1 **Seite 4**

Fortführung der Beratung zur erleichterten
Ausübung des Wahlrechts durch
im Ausland lebende Deutsche

Tagesordnungspunkt 2 **Seite 4**

Durchführung von Wahlen

Tagesordnungspunkt 3 **Seite 12**

Wahlkreiszuschnitte

Tagesordnungspunkt 4 **Seite 12**

Transparenz der Arbeit der
Wahlkreiscommission



Tagesordnungspunkt 5 **Seite 12**

Begründungspflicht bei abweichenden
Voten des Bundestages gegenüber
dem Vorschlag der Wahlkreiskommission

Tagesordnungspunkt 6 **Seite 21**

Verschiedenes



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Anwesend
SPD	Breymaier, Leni Dilcher, Esther Fechner, Dr. Johannes Hartmann, Sebastian	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
CDU/CSU	Heveling, Ansgar Hoffmann, Alexander Warken, Nina	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Schauws, Ulle Steffen, Dr. Till	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
FDP	Kuhle, Konstantin Thomae, Stephan	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
AfD	Glaser, Albrecht	<input checked="" type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Hennig-Wellsow, Susanne	<input checked="" type="checkbox"/>

Sachverständige Mitglieder	Anwesend
Prof. Dr. Behnke, Joachim	<input type="checkbox"/>
Ferner, Elke	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. Grzeszick, Bernd	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Laskowski, Silke Ruth	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Meinel, Florian	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. h. c. Mellinghoff, Rudolf	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Möllers, Christoph	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. Pukelsheim, Friedrich	<input type="checkbox"/>
Prof. Dr. Schmahl, Stefanie	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. von Achenbach, Jelena	<input checked="" type="checkbox"/>
Prof. Dr. Vehrkamp, Robert	<input checked="" type="checkbox"/>
Dr. Wawzyniak, Halina	<input type="checkbox"/>

Teilnehmer der Bundesregierung und der Bundesländer

Bundesministerium des Innern und für Heimat	MDn Gutjahr, Eva-Lotta MR Dr. Boehl, Henner-Jörg ORRn Dr. Leroux, Cathérine
Hessen	Dr. Kanther, Wilhelm



Beginn der Sitzung: 17:13 Uhr

Die **Vorsitzende Nina Warken** (CDU/CSU) eröffnet die 14. öffentliche Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und Modernisierung der Parlamentsarbeit. Sie teilt mit, dass zunächst die beiden vertagten Punkte aus der vorherigen Sitzung aufgerufen werden sollten. Hierfür sei von den Obleuten eine Beratungszeit von 45 Minuten vereinbart worden. Im Anschluss solle zunächst den Sachverständigen die Möglichkeit gegeben werden, kurze Eingangsstatements zu dem Themenkreis „Wahlkreise/ Wahlkreiskommission“ abzugeben, bevor die Diskussion hierzu beginne.

Tagesordnungspunkt 1

Fortführung der Beratung zur erleichterten Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche.

Die **Vorsitzende** führt aus, dass aus der vorherigen Sitzung noch vier offene Wortmeldungen zu diesem Tagesordnungspunkt vorlägen. Sie stellt dazu fest, dass sich die Sachverständige Elke Ferner für die heutige Sitzung entschuldigt habe. Die Abgeordneten Konstantin Kuhle, Stephan Thomae und Sebastian Hartmann erklären, dass sie ihre Wortmeldungen nicht aufrechterhalten.

Die **Vorsitzende** schließt daraufhin den Tagesordnungspunkt.

Tagesordnungspunkt 2

Durchführung von Wahlen

Die **Vorsitzende** erläutert, dass unter diesem Tagesordnungspunkt allgemeine Optimierungsvorschläge zum Bundestagswahlrecht erörtert werden sollten. Unter anderem habe der Bundeswahlleiter in einem Schreiben an die Präsidentin des Deutschen Bundestages verschiedene Anregungen zu erwägenswerten Änderungen zum Bundeswahlgesetz mitgeteilt. Sie erinnere daran, dass sich die Sachverständigen bereits in der letzten Sitzung im Rahmen ihrer Statements zu diesem Tagesordnungspunkt geäußert hätten.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) erklärt, dass die

Wahldurchführung über jeden Zweifel erhaben sein müsse. Zweifel an der korrekten technischen Durchführung von Wahlen und der Möglichkeit der Ausübung des Wahlrechts dürfe es nicht geben. In Bezug auf das Wahlrecht von Auslandsdeutschen sei in der vorherigen Sitzung darauf hingewiesen worden, dass vereinfachte technische Möglichkeiten in Betracht gezogen werden könnten. Insgesamt beschäftige sich der Deutsche Bundestag im Verfahren der Wahlprüfung mit der korrekten Durchführung der Bundestagswahl aufgrund von entsprechenden Eingaben und der Frage der teilweisen Wahlwiederholung in Berlin. In enger Abstimmung mit den Kolleginnen und Kollegen im Wahlprüfungsausschuss sei er der Auffassung, dass die Überprüfung von Wahleinsprüchen und das förmliche Verfahren vereinfacht werden müsse. Dieses müsse in engster Abstimmung mit den Ländern erfolgen. Die Hinweise des Bundeswahlleiters sollten noch einmal im Hinblick auf festzulegende Mindeststandards geprüft werden.

In Richtung der Sachverständigen und der Bundesregierung frage er, welche Schritte aus den Diskussionen zum Ablauf der letzten Bundestagswahl bereits gezogen worden seien. Da der Bundeswahlleiter seine Hinweise auch an die Bundesregierung adressiert habe und nicht nur an den Deutschen Bundestag, erbitte er eine Einschätzung der Bundesregierung. Er kündige an, dass sich auch Folgerungen für die gesetzgeberische Arbeit des Deutschen Bundestages ergeben würden. Er bitte die Sachverständigen, insbesondere Frau Prof. Laskowski, ihre Auffassungen darzulegen. Weiterhin möchte er im Zusammenhang mit angesprochenen Wahlvereinfachungen für im Ausland lebende Deutsche erfahren, auch was Digitalisierung oder Möglichkeiten anderer Wahldurchführung angehe, ob sich hieraus auch Ableitungen für die Ausübung des Wahlrechts in Deutschland selbst ergäben.

Abg. **Alexander Hoffmann** (CDU/CSU) knüpft an Erörterungen aus der vorherigen Sitzung an. Er sehe bei den geäußerten Auffassungen ein gewisses Spannungsverhältnis. Einerseits sei der allseitige Wunsch deutlich geworden, den Wahltag oder das Wahlereignis attraktiver zu machen, damit mehr Menschen für die Wahl mobilisiert würden. Dabei gehe es darum, wie man die Wahlteilnahme für den



Wähler möglichst einfach machen könne. Die digitalen Möglichkeiten und eine Ausweitung der Briefwahlkorridore würden dabei eine Rolle spielen. Andererseits würde aber das mittlerweile real existierende Risiko von Wahlbeeinflussung und von Wahlmanipulation bestehen. Festzustellen sei, dass auch bei den „midterms“ in den USA diese Diskussion gerade wieder aufkomme. Es werde über fehlerhafte Wahlautomaten und nicht funktionierende Verbindungen berichtet. Die Digitalisierung von Wahlen könne diskutiert werden, jedoch sei eher „oldschoolmäßig“ ein herkömmlicher Rahmen für eine Wahl erforderlich, weil nicht sichergestellt werden könne, dass es sonst zu einer Einflussnahme und Manipulation kommen könne.

Ihn würde zu diesem Aspekt die Auffassung der Bundesregierung interessieren und frage, ob diese für sich eine Einschätzung habe, auch im Vergleich mit anderen Ländern, über sichere Realisierungsmöglichkeiten für die Digitalisierung von Wahlen. Dieses sei auch im Hinblick auf die Verunsicherung der Wähler mit Seitenbemerkungen in Richtung der Briefwahl notwendig. Hierbei handele es sich um Erosionserscheinungen gegenüber der Demokratie, die im Blick behalten müssten, wenn man sich überhaupt über Erneuerungen Gedanken mache.

Abg. **Dr. Johannes Fechner** (SPD) möchte drei Fragen aus der aktuellen praktischen Arbeit aus dem Wahlprüfungsausschuss an die Sachverständigen richten.

Die erste Frage sei, ob es präzisere Vorschriften im Zusammenhang mit der Erstellung von Niederschriften bei Wahlen bedürfe. Bei der Wahl in Berlin habe es das Problem gegeben, dass nicht klar gewesen sei, ob sich alle Vorkommnisse in den Niederschriften wiederfinden. Teilweise habe es auch keine Niederschriften gegeben. Das alles sei bei der Aufklärung des Sachverhalts im Rahmen der Wahlprüfung ein Problem gewesen.

Die zweite Frage sei, ob Landeswahlleitung oder Bundeswahlleitung bestimmte Einsichtsrechte oder Auskunftsrechte bräuchten. Das Fehlen dieser Rechte sei insbesondere vom Bundeswahlleiter bedauert worden, als er sich ein Bild habe machen wollen. Ebenso habe die Landeswahlleitung Berlin

gesagt, dass es Schwierigkeiten gegeben habe, Informationen von den örtlichen Wahlbehörden zu erhalten und insbesondere Niederschriften einzusehen.

Eine dritte Frage beziehe sich darauf, ob auf der Bundesebene - ähnlich wie in Berlin - das Bundesverfassungsgericht für die Prüfung von Wahleinsprüchen zuständig sein solle. Ein Argument sei dafür gewesen, dass zumindest der Anschein der Befangenheit bestehen könne, wenn Abgeordnete über das Mandat von Kollegen und damit über deren politische Zukunft entschieden.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP) befürwortet, sich gemeinsam darüber Gedanken zu machen, wie der Wahltag als Ereignis spannender gestaltet werden könne oder wie die Ausgestaltung der Modalitäten dazu führen können, eine höhere Wahlbeteiligung zu erreichen.

In einem ersten Komplex bitte er zunächst um Stellungnahme, ob es Argumente dafür gebe, einen anderen Tag außer Sonntag als Wahltag zu nehmen. Hierzu bestünden unterschiedliche Modelle in anderen europäischen Staaten und auf der Welt. Aus seiner Sicht spreche viel für den Sonntag, weil an diesem Tag am wenigsten Leute arbeiten würden.

Weiterhin würde ihn interessieren, wie das Amt des Wahlhelfers auch in rechtlicher Hinsicht noch stärker ausgestaltet und konturiert werden könne. Seien insoweit wissenschaftliche Erkenntnisse vorhanden? Bestehe die Notwendigkeit, Wahlhelfer besser zu schulen? Wie sei die Situation in anderen Staaten? In diesem Zusammenhang denke er auch daran, dass sich bei der letzten Wahl Wahlhelfer gemeldet hätten, um eine Covid-Impfung zu bekommen. Nach der Impfung hätten sie nicht mehr zur Verfügung gestanden.

Ihn würde weiter interessieren, wie Wahllokale an unkonventionellen Orten eingerichtet werden könnten, Üblicherweise seien Wahllokale auf dem Dorf im Feuerwehrgerätehaus, im Schützenhaus oder im Dorfgemeinschaftshaus. In Städten würden Wahllokale meistens in Schulen eingerichtet werden. Seien Ideen vorhanden, Wahllokale beispielsweise auch an U-Bahnstationen einzurichten oder mobile Wahllokale zu schaffen?



Er meine, dass es in anderen Staaten so etwas gäbe, um Menschen im öffentlichen Raum zu signalisieren, dass eine Wahl stattfindet, die wesentlich für die Demokratie sei. Wenn dieses so gemacht werde, müsse jedoch sichergestellt werden, dass jeder Wähler nur einmal abstimmen könne.

Seine letzte Frage zur Ausgestaltung des Wahltages und zum technischen Ablauf beziehe sich auf die Wahlzeit. Habe sich die übliche Wahlzeit von 8:00 bis 18:00 Uhr – auch im internationalen Vergleich – als ein glücklicher Zeitraum erwiesen? So ende die Wahl in Österreich schon eine Stunde früher. In anderen Staaten sei der Zeitraum der Wahl auch länger.

In einem zweiten Fragenkomplex wolle er fragen, ob das Wahlprüfungsverfahren insgesamt stärker losgelöst vom Parlament durchgeführt werden solle. Gerade im Nachgang zu den Wahlergebnissen in Berlin sei einiges gelaufen, was geeignet sei das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Wahlprüfungsverfahren zu erschüttern. Er glaube, dass die Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses, die heute im Plenum beraten werde, gut sei. Dennoch habe er – auch angesichts der Dauer und der vielen Zuschriften – Zweifel, ob das Wahlprüfungsverfahren so sein müsse. Nach Art. 41 Grundgesetz sei die Wahlprüfung Sache des Bundestages. Dieses könne geändert werden. Er frage sich, wie man das ändern und anders ausgestalten könne? Könne man noch eine andere Instanz schaffen, die durch das Parlament und durch Gerichte gemeinsam bestückt würden? Er befürworte insgesamt eher zwei Instanzen für die Wahlprüfung und nicht direkt die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Er frage also, welche Ideen es für eine bessere Ausgestaltung des Wahlprüfungsverfahrens gebe?

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) spricht das Thema Wahlprüfung an. Dieses Thema habe ihn im Hinblick auf mögliche Interessenkollisionen intensiv beschäftigt und die Frage ausgelöst, ob statt einer direkten Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, nicht ein zweistufiges Verfahren außerhalb des politischen Bereichs zu etablieren wäre. Hierdurch werde auch eine Überlastung des Bundesverfassungsgerichts

vermieden. Beispielsweise könne ein solcher Wahlprüfungsausschuss als erste Instanz mit ehrenamtlichen Juristen besetzt werden. Das wäre durchaus eine Lösung, um die erste Instanz der Wahlprüfung zu einer quasi justiziellen Instanz zu machen. Landesverfassungsgerichte würden vielfach mit solchen Personen arbeiten.

Die **Vorsitzende** leitet zur Beantwortung der gestellten Fragen über. Sie bitte zunächst die Bundesregierung die an sie gerichteten Fragen zu beantworten.

Oberregierungsrätin Dr. Cathérine Leroux (BMI) geht auf die an die Bundesregierung gerichteten Fragen ein. Hierbei handele es sich um eine Einordnung zu den Vorschlägen des Bundeswahlleiters zur Optimierung des Wahlverfahrens und zu einem gesetzlichen Rahmen, um Maßnahmen gegen Wahlmanipulation zu ergreifen. Sie teile dazu mit, dass sie dazu jetzt keine in der Bundesregierung abgestimmte Antwort geben könne. Sie würde aber anbieten, die Antworten schnellstmöglich schriftlich nachzureichen.

Die **Vorsitzende** stimmt dieser Verfahrensweise zu und fragt, ob jemand auf die allgemein an die Sachverständigen gerichteten Fragen antworten möchte.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff geht auf die Fragen zum Verfahren der Wahlprüfung ein. Insbesondere gehe es um die Frage, ob das Bundesverfassungsgericht bereits erstinstanzlich eingeschaltet werden solle. Er halte dieses strukturell nicht für sinnvoll, weil bei Wahlfehlern zunächst tatsächliche Ermittlungen anzustellen seien. Insbesondere müsse der Streitstoff aufbereitet werden. Das wäre funktionell für das Bundesverfassungsgericht eine Situation, die dem Gericht fremd sei und die ihm auch nicht gerecht werde. Er würde deswegen vorschlagen, dass einem verfassungsgerichtlichen Verfahren ein Verfahren vorgeschaltet werde, in dem der Sachverhalt – das habe in Berlin auch eine große Rolle gespielt – ermittelt werde. Dieses gelte jeweils sowohl für ein Verfahren im Parlament als auch außerhalb des Parlaments. Es könne darüber diskutiert werden, das Wahlprüfungsverfahren aus dem Parlament herauszunehmen. Er befürworte,



die Vorgänge in richterlicher Unabhängigkeit ermitteln zu lassen. Er würde das nicht in ehrenamtliche Hände geben, sondern würde funktionell richterliche Funktionsträger damit betrauen, wie es auch in anderen Bereichen bekannt sei.

Er wolle noch zu dem Schreiben des Bundeswahlleiters Stellung nehmen. Ihm erschienen die Punkte zur Veröffentlichung von Briefwählerbefragungen, die über das tatsächliche Stimmverhalten Auskunft gäben, und die Veröffentlichung der Ergebnisse von Wählernachbefragungen vor Ablauf der Wahlzeit sehr wichtig. Das seien seines Erachtens essentielle Vorschläge, die auf jeden Fall übernommen werden sollten.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick erklärt, dass sein Petitum in die gleiche Richtung gehe, wie die Ausführungen seines Vorredners.

Im Hinblick auf die Wahlprüfung glaube er, dass ein zweistufiges Verfahren im Ergebnis sehr sinnvoll und die Tatsachenermittlung anspruchsvoll sei. Verfassungsgerichte seien in der Gerichtsbarkeit mit am schlechtesten dafür gerüstet, mit Tatsachenfragen umfassend umzugehen. Sie hätten in ihrer eigenen Funktion wenig Erfahrung damit, die Berufsrichter schon. Ebenso sei das Verfahren nicht näher geregelt. Man sehe das auch, wenn Experten beigeladen würden. Hier bestehe ein sehr großer Spielraum. Das Verfassungsgericht sei in allen Verfahrensarten bestrebt, möglichst einen aufbereiteten Sachverhalt zu bekommen und dann das Recht darauf anzuwenden. Deswegen spreche viel dafür, bei der Wahlprüfung eine Instanz zur Tatsachenermittlung vorzuschalten.

In der Konsequenz sehe er das ein Stück weit anders als Herr Mellinghoff. Das führe dazu, dass er nicht in die Richtung plädieren würde, dass in der Tatsacheninstanz in richterlicher Unabhängigkeit entschieden werden müsse. Die Ausgestaltung des Verfahrens müsse nicht, so wie es jetzt sei, gerichtsähnlich sein. Es komme mehr darauf an, faktennah und wissensnah zu argumentieren. Das Verfahren könne aus dem Bundestag herausgenommen werden, um den Anschein möglicher Befangenheit zu begegnen und eine Art

„Expertenkommission“ vorgesehen werden. Ähnlich sei es bei dem Verfahren der Anpassung der Wahlkreiszuschnitte, für die Wahlkreiscommission Vorschläge mache. Vergleichbares könne für die Wahlprüfung vorgehalten werden. Hier könnten Experten eingebunden werden, die die tatsächliche Seite kennen würden und auch das einschlägige Recht. Man brauche die tatsächliche Seite nicht allein dem Parlament zu überlassen, was für die Außendarstellung im Ergebnis ganz gut sei. Die Tatsachenaufbereitung müsse jedenfalls geleistet werden.

Zu den formalen Vorgaben des Wahlverfahrens, etwa Erstellung von Niederschriften oder Einsichtsrechte, habe es eine Reihe von Fragen gegeben. Er unterstütze alles, was die formale Korrektheit einer Wahl fördere, denn dieses verbessere die Transparenz. Das Gerüst der formalen Wahlvorgaben stütze und helfe auch bei der Wahlvorbereitung. Denn die Durchführung einer Wahl sei anspruchsvoll. Bei der Wahl in Berlin sei der „worst case“ eingetreten, dem es vorzubeugen gelte.

Das beiße sich nur an einer Stelle mit dem, was Herr Kuhle erfragt habe. Konkret gehe es um die Frage, wie mit der Vorbereitung und Schulung von Wahlhelfern umzugehen sei. Je mehr formale Anforderungen im Vorfeld gestellt würden und je mehr man die Wahlhelfer vorbereiten möchte, desto stärker könne die Bereitschaft sinken, eine Wahlhelfertätigkeit zu übernehmen. Im Zweifel würde er sagen, dass auf die Wahlhelfer, die ihr Amt nicht ernst nehmen würden, dann verzichtet werden müsse. Es sei nicht schlecht, wenn man das Niveau anhebe. Dieses sei dann auch die Antwort auf die Frage nach möglichen Wahllokalen. Das Problem bei mobilen Wahllokalen sei, dass die formalen Anforderungen erfüllt werden müssten. Aufgrund der formalen Grenzen des Wahlverfahrens sei nicht alles möglich, was man sich politisch denken könne.

SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp beginnt seine Ausführungen mit der Frage des Abgeordneten Dr. Fechner zur Anfertigung von Niederschriften bei einer Wahl und zu den „Berliner Verhältnissen.“ Er könne dazu etwas sagen, weil er als Mitglied in der Berliner Wahlkommission versucht habe, einen



Aufklärungsbeitrag zu leisten. Herr Grzeszick habe gerade auf den zentralen Punkt der Sachverhaltsaufklärung und der Tatsachenermittlung aufmerksam gemacht. In Berlin sei bis heute das zentrale Problem, dass die Niederschriften vollkommen unzureichend seien, um eine auch nur einigermaßen angemessene Tatsachenermittlung und Sachverhaltsaufklärung durchzuführen.

Es habe unterschiedliche Gründe, dass die Niederschriften so unvollständig und ungeeignet seien. Dies hänge auch mit den chaotischen Verhältnissen vor Ort in den Wahllokalen zusammen. Zu berücksichtigen sei, dass Wahlhelfer nach 16 oder 18 Stunden nicht mehr in der Lage oder willens gewesen seien, handschriftlich nicht ganz einfache Formulare für Niederschriften auszufüllen. Ein zentraler Punkt, der in den Niederschriften nicht vorgekommen sei, sei der Punkt „Wartezeiten“ und „Schlangenbildung vor dem Wahllokalen“ gewesen. Hierzu seien in der Kommission ein paar Simulationen gemacht worden. Für weitere Simulationen habe die Kommission keinen Auftrag gehabt. Es seien keine verfügbaren Daten und keine Zugriffsrechte vorhanden gewesen. Es wäre relativ einfach möglich, für jedes Wahllokal mit den vorliegenden Daten „12:00 Uhr – vorliegende Wahlbeteiligung“, „16:00 Uhr – vorliegende Wahlbeteiligung“, „Schließzeit“ und der Gesamtzahl der Wähler die durchschnittlichen Wartezeiten auszurechnen. Das sei der potentielle Wahlfehler gewesen, der Menschen in Berlin von der Wahl abgehalten habe. Die Wähler hätten mehrfach im Tagesverlauf die Schlangenbildung gesehen und seien, weil sie nicht zwei Stunden Wartezeit in Kauf nehmen wollten, wieder nach Hause gegangen seien. Die Größe dieses Effekts sei bis heute nicht bekannt.

Zentral sei, wie eine angemessene Sachverhaltsermittlung gewährleistet werden könne. Die Niederschriften seien dazu sicherlich nur ein Ansatz. Ein hilfreicher Punkt wäre die Digitalisierung von Wahllokalen. Es sei sehr viel einfacher, Wahlvorkommnisse digitalisiert im Tagesverlauf zu erfassen, als dieses in einem für die Wahlhelferinnen und Wahlhelfer sehr mühsamen Verfahren auf Papier möglich sei. Die Digitalisierung von Wahlen unterhalb der

Stimmabgabe müsse verbessert werden. Es gehe insoweit nicht um die Digitalisierung der Stimmabgabe. Die letztere Möglichkeit verneine er und stimme darin auch Herrn Hoffmann vollständig zu. Dafür seien die Sicherheitsprobleme und die Manipulationsgefahren noch zu groß. Aber unterhalb der Stimmabgabe gäbe es zahlreiche Möglichkeiten, die immer noch vollständig analogen Wahllokale zu digitalisieren. Die Digitalisierung der Niederschriften sei beispielsweise ein ganz praktischer Punkt, um die Möglichkeit einer verbesserten Tatsachenaufnahme für den Verlauf des Wahltages zu schaffen.

Er führt weiter aus, dass Vorkommnisse wie bei der Wahl in Berlin an die Substanz der Legitimität und des Konsenses der Wahldurchführung zwischen den Parteien sowie zwischen den Wählerinnen und Wählern gingen. An den Verhältnissen in den USA sei der Wert dieses Konsenses zu erkennen. Eine Wahldurchführung zu haben, die allgemein akzeptiert und anerkannt sei, sei wichtig. Auch bei der Wahl in Berlin gebe es nicht den kleinsten Grund zu vermuten, dass eine Wahlmanipulation stattgefunden habe. Aber eine chaotische Organisation habe zu völlig untragbaren Zuständen in mit Sicherheit mehr als 300 oder 400 Wahllokalen geführt. In wie vielen Wahllokalen dies wirklich der Fall gewesen sei, sei bis heute nicht bekannt, weil bis heute keine angemessene Sachverhaltsaufklärung erfolgt sei.

Zum Punkt „Organisation des Wahltages“ seien grundsätzliche Überlegungen erforderlich, ob die Organisation von Wahlen substantiell unter den Gesichtspunkt der Wahlbeteiligung zu betrachten sei. In der letzten Sitzung seien etwa alle möglichen Aspekte diskutiert worden, warum Wahltermine gebündelt werden sollten oder nicht. Der Aspekt der Wahlbeteiligung sei jedoch in keinem Beitrag vorgekommen. Diese sei aber allen ein wichtiges Anliegen. Wenn es substantiell werde, seien andere Kriterien wichtiger, als eine möglichst hohe und sozial-inklusive Wahlbeteiligung zu erreichen. Aus seiner Sicht liege das größte Potential in drei Punkten. Der erste Punkt sei die Erleichterung der Briefwahl mit einem automatischen Versand von Briefwahlunterlagen an alle Wählerinnen und Wähler. Die „Corona-Wahlen“ in Bayern im März 2020 hätten dies gezeigt. In den Stichwahlen sei



dadurch ein Wahlbeteiligungseffekt von bis zu 10 Prozent erreicht worden. Ein zweiter Punkt sei das Thema „Frühwahl“, also die Möglichkeit unabhängig vom Wahltag vorab seine Stimme abzugeben. Die Möglichkeit gäbe es heute schon mit der Briefwahl vor Ort. Diese werde aber in den Kommunen nur sehr sparsam organisiert. Auch das Gegenargument der Stimmabgabe am gleichen Tag, möge wichtig sein. Das Ziel einer hohen, wählerorientierten und sozial-inklusiven Wahlbeteiligung könne aber ein Entscheidungskriterium sein, davon abzugehen. Frühwahlmöglichkeiten hätten einen erheblichen Effekt, weil für viele Wählerinnen und Wähler ein Grund nicht an der Wahl teilzunehmen, das Mobilitätsverhalten sei. Der dritte Punkt sei die Digitalisierung von Wahllokalen unterhalb der Stimmabgabe. Hierzu habe er schon darauf hingewiesen, dass ein digitalisiertes bundesweites Wählerverzeichnis allen Wählerinnen und Wählern am Wahltag ermöglichen würde, in jedem Wahllokal die Stimme abzugeben. Das erfordere lediglich ein paar organisatorische Innovationen in der Wahlorganisation.

SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski bezieht sich auf das Thema „Wahlvereinfachung.“ Darüber sei beim letzten Mal intensiver diskutiert worden. Sie möchte dazu noch einmal den Begriff „Fest der Wahl“ aufgreifen. Mit „Fest der Wahl“ könne sicherlich nicht eine Inszenierung, wie eine Kirmes, gemeint sein. Das werde niemanden dazu bewegen, zur Wahlurne zu gehen und die Stimme abzugeben. Aus ihrer Sicht zeige sich ein „Fest der Wahl“ am ehesten daran, dass eine hohe Wahlbeteiligung zu erkennen sei. Es müsse aus dieser Perspektive in zweierlei Richtung gedacht werden. Zum einen müssten die Werte Demokratie und Selbstbestimmung viel stärker in der Öffentlichkeit kommuniziert werden, damit klar werde, worum es bei Wahlen geht. Es dürfen keine unnötigen Hürden für eine Wahlteilnahme aufgebaut werden.

In diesem Zusammenhang könne gefragt werden, ob die Wahl immer an einem Sonntag stattfinden müsse. Sie habe schon darauf hingewiesen, dass in Artikel 39 Grundgesetz lediglich eine Frist für die Neuwahlen zu finden sei. Alle anderen Regelungen zum Wahltag fänden sich im Bundeswahlgesetz, das geändert werden könne. Es könne weiterhin

darüber nachgedacht werden, ob an zwei Tagen gewählt werden könne. Der Sonntag könne dann beibehalten werden, aber es könne der Samstag dazu genommen werden. Auch über die Wahlzeit - die Wahlzeit ende immer um 18:00 Uhr - könne nachgedacht werden. Das erinnere an die alten Ladenöffnungszeiten: Um 18:00 Uhr sei Schluss. Aus ihrer Sicht bestünden verfassungsrechtlich keine Probleme. Auch über den Wahlort könne nachgedacht werden. Frau Breymaier habe den Supermarkt als Wahlort ins Gespräch gebracht. Es gäbe schon jetzt zulässige Sonderwahlorte, wie Seniorenwohnheime. Warum solle nicht darüber nachgedacht werden, dass Wähler auch en passant ihr Votum abgeben könnten? Dieses sei nicht schlechter, als ein Votum am Sonntag in einer Schule abzugeben. Die Verfassung verhindere nicht, unkonventionelle Ideen zur Stimmabgabe zu entwickeln. Innovative Ideen, die dazu führten die Wählerinnen und Wähler besser anzusprechen und stärker zu motivieren ihr Votum abzugeben, seien möglich.

Zum Punkt Wahlprüfung beziehe sie sich auf die Ausführungen der Sachverständigen Mellinghoff und Grzeszick. Diese Ausführungen hörten sich so an, als solle das Bundesverfassungsgericht geschont und erst spät in das Verfahren eingebracht werden. Aus ihrer Sicht liefen Wahlprüfungsverfahren dann doch auf das Bundesverfassungsgericht hinaus. Zur Abkürzung solle das Bundesverfassungsgericht so schnell wie möglich einbezogen werden. Wie das konkret erfolge und ob die Tatsachenaufbereitung vorher durch ein anderes Gremium erfolgen solle, könne diskutiert werden. Das Bundesverfassungsgericht sei bereits jetzt für Wahlprüfungsbeschwerden zuständig. Sofern die Meinung bestehe, dass das Bundesverfassungsgericht überlastet sei, könne über einen 3. Senat nachgedacht werden.

SV Prof. Dr. Florian Meinel führt aus, dass Wahlen den zentralen Zweck der Ermittlung von Mehrheiten für die Regierungsbildung hätten. Zugleich seien sie eine Institution. Sie seien das, wie der vor kurzem verstorbene und wahrscheinlich wichtigste Wahlrechtler der Bundesrepublik, Hans Meyer, gesagt habe, größte Massenverfahren, welches das Recht überhaupt kenne. Institutionen seien in gewisser Weise strukturell konservativ, weil ein großer Teil der



Legitimation darin bestehe, dass sie nach Erwartungen funktionierten, die die Adressaten an diese Institution hätten. Dieses gelte unabhängig davon, ob man sie sich auch anders vorstellen könne. Deswegen komme man den angesprochenen Fragen nicht dadurch näher, dass man Gesichtspunkte aufzähle, wie man sich Wahlen auch anders vorstellen könne.

Es beginne zum ersten mit dem Wahltag an einem Sonntag. Der Sonntag sei nicht irgendein Tag, sondern es sei ein Tag, den die Verfassung in einem Zitat der Weimarer Reichsverfassung als „Tag der seelischen Erhebung“ definiere. Er glaube, dass der Wahltag am Sonntag gut zur politischen Kultur in Deutschland passe.

Zum zweiten gehöre zu dieser Institution und ihrem strukturell konservativen Charakter auch eine gewisse eingespielte Routine im Zeitablauf. Zu unserer Erwartung an die Wahl gehöre nicht zuletzt, dass man ungefähr dann über das Ergebnis Bescheid wisse, wenn der „Tatort-Krimi“ beginne. Die politisch Interessierten schauten dann noch die „Berliner Runde“, die um 20 Uhr beginne und die anderen schauten dann halt den Krimi. Das sei für die für die Stabilisierung von Erwartungssicherheiten in dem zentralen politischen Vorgang „Demokratie“ etwas, was nicht einfach nur belächelt werden könne. Es sei auch keine Nostalgie an die Fernsehgesellschaft, sondern das sei wirklich zentral.

Der dritte Punkt sei die Frage der Wahlorte. Der große Vorzug des derzeitigen Verfahrens sowie die relativ enge Eingrenzung von Sonderwahlorten und mobilen Wahlorten sei, dass ein Verfahren der automatischen Registrierung der Wählerinnen und Wähler über die Melderegister bestehe. Das sei die niedrigschwelligste Form der systematischen, lückenlosen, diskriminierungsfreien und bewältigungsfähigen Erfassung, Registrierung und Ansprache von Wählerinnen und Wählern überhaupt. Die Kehrseite dieses Verfahrens sei, weil sie an den Meldedaten hänge, die Ortsgebundenheit. Diese Ortsgebundenheit müsse in Frage gestellt werden, wenn man mobile Wahllokale einrichten wolle.

Gleichwohl erscheine ihm ein Aspekt, den der Abgeordnete Konstantin Kuhle angesprochen habe,

ganz zentral zu sein. Es gehe um die Frage, wie Wahlen in den öffentlichen Raum hinein wirkten. Es sei schon so, dass von der Tatsache eines Wahlsonntags im öffentlichen Raum wenig zu merken sei. Wahlen fänden strukturell in einem halböffentlichen Raum in der Verwaltungsinfrastruktur in Schulen, Bezirksämtern, Kindergärten usw. statt. Da könne es für Wahllokale noch Möglichkeiten geben, in ihrer Ortsgebundenheit den öffentlichen Raum stärker zu besetzen.

Einen weiteren Punkt, den er ansprechen wolle, sei die Wahlprüfung durch das Parlament und das Bundesverfassungsgericht. Hier bewege man sich in einem ganz zentralen Dilemma. Das Recht der Wahlprüfung sei ein hart in Jahrzehnten von den Parlamenten des 19. Jahrhunderts erkämpftes demokratisches Recht der gesetzgebenden Körperschaften. An Artikel 41 Grundgesetz, der heute etwas mühselig und anachronistisch erscheine, klebe das Ergebnis harter Kämpfe um die Demokratisierung der Parlamente. Deswegen müsse man sich sehr gut überlegen, ob man dieses Verfahren ändern wolle. Die Eigenprüfung und die Prüfung der eigenen Legitimationsgrundlagen durch das Parlament seien symbolisch ein zentraler Ausdruck der parlamentarischen Autonomie. Das typische Argument der Befangenheit – also die Entscheidung über sich selbst oder über eine Kolleginnen oder einen Kollegen – sei schlicht zu einfach. Wenn das richtig sei und das Argument am Ende durchgreifen würde, dann dürfte auch das Bundeswahlgesetz auf keinen Fall durch das Parlament beschlossen werden. Aus seiner Sicht sei die Befassung des Parlaments mit den eigenen Legitimationsgrundlagen in der parlamentarischen Demokratie kein Problem, sondern sie gehöre dazu. Dies sei ein Dilemma und bezeuge gerade die zentrale Stellung des Parlaments.

Hinsichtlich der Stellung des Bundesverfassungsgerichts könne er sich an das anschließen, was die Sachverständigen Mellinghoff und Grzeszick schon gesagt hätten. Es sei ein grundsätzliches Problem, dem Bundesverfassungsgericht zu schnell die Rolle einer Tatsacheninstanz zuzuschieben. Andererseits müsse man auch sagen, dass dies nicht ganz neu wäre. So gäbe es zum Beispiel das Parteiverbotsverfahren, in dem das



Bundesverfassungsgericht sehr wohl als Tatsacheninstanz funktioniert habe. Insoweit könne ein Gericht, das ein so unglaublich komplexes Verfahren wie das „NPD-Verbotsverfahren“ bewältigt habe, sicherlich auch alle vier Jahre das Wahlprüfungsverfahren für den Bundestag durchführen. Die Frage könne nicht nur mit der Arbeitsökonomie des Bundesverfassungsgerichts beantwortet werden.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) beantragt, dass zum Thema Wahlprüfungsverfahren eine Abstimmung durchgeführt werde. Dann bestehe die Chance, im Gesetzgebungsverfahren mit dem Anliegen durchzudringen. Auch im Zusammenhang mit dem Wahlrechtssystem sei in der Kommission über Details konkret befunden worden. Die Entscheidung über die Gestaltung der Wahlprüfung laufe auf die Frage hinaus, ob diese einstufig oder zweistufig verlaufen solle. Er selbst werde für ein zweistufiges Verfahren votieren.

Er spricht weiterhin die möglichen Rügen bei der Zulassung von richtig aufgestellten Listen an. Das Thema führe zu der Frage, wie der Bundeswahlleiter mit Rügen bei der Zulassung von Listen umgehe. Dieser habe keine formale Zeugenvernehmungsbefugnis und nicht die Befugnis zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung. Derartiger Befugnisse bedürfe es, um als Tatsachenerhebungsinstanz wirkungsvoll zu arbeiten. Das sei Technik und müsse als Werkzeug einsetzbar gemacht werden. Im Übrigen hätte das den Vorteil, dass die Tatsachenermittlungsebene bei der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht in zweiter Instanz draußen bliebe. Das bereits angesprochene Parteiverbotsverfahren sei etwas exotischer, wie die periodische Wahlprüfung einer Bundestagswahl. Er wolle das Bundesverfassungsgericht angesichts der Vielzahl der Wahleinsprüche nicht zuschütten. Die Wahleinsprüche müssten sortiert und bearbeitet werden. Dafür benötige man eine Instanz vor dem Bundesverfassungsgericht. Er rege deshalb an, hierzu etwas im Schlussbericht zu sagen.

Die **Vorsitzende** erklärt, es bestehe im Rahmen der Erstellung des Schlussberichts die Möglichkeit Themenformulierungen einzureichen. Über diese werde die Kommission im Verfahren zur Erstellung des Berichts befinden. Dieses müsse zum jetzigen

Zeitpunkt noch nicht erfolgen.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** spricht sich beim Wahlprüfungsverfahrens weiterhin für ein zweistufiges Verfahren aus. Möglicherweise könne die Wahlprüfung auch von einer neu zu gründenden eigenständigen Behörde durchgeführt werden.

Sie weise auf zwei weitere Aspekte hin. Zum ersten sei das Problem bei der Bundestagswahl in Berlin die Gleichzeitigkeit mit einer weiteren Großveranstaltung gewesen, die territorial gebunden gewesen sei und dadurch die klassische Urnenwahl behindert habe. Man könne überlegen, im Bundeswahlgesetz Leitlinien oder sogar ein Verbot von anderen Großveranstaltungen und Massenveranstaltungen, die territorial radiziert seien, am Wahltag einer Bundestagswahl festzulegen. Zum zweiten ergänze sie in Bezug auf den Wahltag, dass ihr die Wahlzeit von 8:00 bis 18:00 Uhr als relativ restriktiv erscheine. Möglicherweise sei der Sonntag letztlich ein guter Wahltag. Es bestehe aber das Risiko, dass das Wochenende genutzt werde, um andere Aktivitäten zu entfalten, die Stimmabgabe vergessen oder auch für nicht so wichtig zu halten. Deswegen wäre sie keine Gegnerin der Überlegung, auch an zwei Tagen wählen zu lassen. Sie würde als Wahltag dann aber nicht den Samstag und den Sonntag nehmen, da beide Tage das Wochenende tangierten. In Betracht kämen der Sonntag und der Montag. Hier könnten die Wahlzeiten auch eher am Abend genommen werden. Dabei müsse bedacht werden, dass dieses auch für die Wahlhelfer noch attraktiv bleibe. Denn diese wollten nicht am Sonntag von 8:00 bis 22:00 Uhr in den Wahllokalen stehen und danach noch auswerten müssen; und dann am Montag noch weitere vier oder fünf Stunden. Deswegen müsse über einen Kompromiss oder eine andere Anreizschaffung für die Wahlhelfer nachgedacht werden. Eine reine Aufwandsentschädigung sei nicht das, was jeden aus der Freizeit hervorlocke.

Abschließend unterstreiche sie sehr stark die Ausführungen des Sachverständigen Mellinghoff, den Vorschlag des Bundeswahlleiters aufzugreifen und in § 32 Absatz 2 Bundeswahlgesetz ein Verbot für die Veröffentlichung von Befragungsergebnissen bei Briefwählern



aufzunehmen. Dieses halte sie für sehr zwingend.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** kommt auf die Frage der Überlastung, Belastung und Schnelligkeit des Bundesverfassungsgerichts zurück. In § 18 Absatz 4a Bundeswahlgesetz sei vorgesehen, dass das Bundesverfassungsgericht innerhalb ganz kurzer Fristen zu entscheiden habe, ob eine Partei zur Wahl zugelassen werde oder nicht. Das Verfahren werde auch praktiziert und durchgeführt. Das Bundesverfassungsgericht sei in der Lage, diese Fragen schnell und zügig zu entscheiden.

Er glaube, es irritiere bei der Wahlprüfung am meisten, dass ein Jahr nach der Bundestagswahl noch keine Entscheidung über die Behandlung der Wahl in Berlin vorliege. Es stelle sich die Frage, ob dieses Wahlprüfungsverfahren mit der notwendigen zeitlichen Priorität behandelt werde. Wenn eine Entscheidung des Parlaments erst anderthalb Jahre nach der Wahl komme und dann das Bundesverfassungsgericht mit den einzuhaltenden Fristen und Stellungnahmen angerufen werde sei mehr als die Hälfte der Legislaturperiode vorbei, bevor eine Entscheidung über die verfassungsgemäße Zusammensetzung des Parlaments getroffen werde. Das sei aus seiner Sicht ein unerträglicher Zustand. Es stelle sich die Frage, ob für derartige Verfahren und zur Priorisierung nicht Zeitachsen und Fristen eingeführt werden sollten, die nur in Ausnahmefällen verlängert werden könnten.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** knüpft hieran an und sieht dies als einen Punkt an, den er immer wieder negativ faszinierend finde. Wenn der Bundestag über die Wahlprüfung entschieden habe, müsse innerhalb von zwei Monaten Klarheit bestehen, ob dagegen vorgegangen werde oder nicht. Dies sei eine ganz enge Frist, während Monate für die Entscheidungsfindung verstreichen würden. Das sei eine Disparität, die eingefangen werden müsse und dem ganzen gut tun würde.

Er geht erneut auf den von ihm eingebrachten Aspekt ein, wonach das Bundesverfassungsgericht nur begrenzt geeignet sei. Dies sei keine Frage der Schonung des Gerichts oder der Prozessökonomie, sondern eine Frage der Geeignetheit der Verfahrensarten vor dem

Bundesverfassungsgericht. In diesem Zusammenhang sei das NPD-Verbotsverfahren erwähnt worden. Das Verfahren sei ein Sonderfall gewesen. Es sei schon vorher viel ermittelt worden, ob man das so glücklich finde oder nicht. In den Vorschriften des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes fänden sich keine Regelungen, wie mit Beweisanträgen, Ermittlungen usw. umzugehen sei. In der Praxis verlaufe das Verfahren zur Sachverhaltsermittlung und zur Einbeziehung von Sachverständigen sehr unregelt. Die beteiligten Parteien oder Antragsteller würden vorher nicht gehört, es gäbe auch keine Eingrenzungen. In institutionellen Verfahren könne dieses eingefangen werden, weil diese gut vorbereitet und begleitet seien. Aber in Massenverfahren mit Individualrechten, dem Wahlrecht der Bürger, bestehe im Prinzip das Interesse jedes Einzelnen. Auch wenn das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht über die Vorbringenqualifizierung abgedämpft sei, sei dieses nur begrenzt geeignet. Es müsse überlegt werden, die Formalisierung, Sachverhaltsbeschaffung und Prozessualisierung voranzutreiben. Dafür könnten eigene Vorschriften vorgesehen werden. In einem ganz unregelmäßigen Verfahren werde man Gefahr laufen, dass das Verfahren weiterhin sehr unklar und nicht näher angeleitet bleibe. Das sei nicht nur eine Frage der Arbeitsmenge, sondern auch nach der Qualität der Entscheidung.

Die **Vorsitzende** beendet den Tagesordnungspunkt und weist darauf hin, dass einzelne Kommissionsmitglieder mit Redebeiträgen im Plenum gebunden seien und deshalb die Sitzung verlassen müssten. Außerdem finde noch eine namentliche Abstimmung statt, die im Blick behalten werden müsse.

Tagesordnungspunkte 3 bis 5

Wahlkreiszuschnitte; Transparenz der Arbeit der Wahlkreiscommission; Begründungspflicht bei abweichenden Voten des Bundestages gegenüber dem Vorschlag der Wahlkreiscommission

Die **Vorsitzende** ruft die en bloc zu behandelnden Tagesordnungspunkte 3 bis 5 auf. Es beginne mit den Eingangsstatements der Sachverständigen.



SV Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski befasst sich mit den Regeln des Wahlkreischnitts. Aus ihrer Sicht konkretisierten die in § 3 Absatz 1 Bundeswahlgesetz normierten Grundsätze das verfassungsrechtliche Gebot möglichst gleich großer Wahlkreise in verfassungskonformer Weise. Dieses habe das Bundesverfassungsgericht mehrfach festgestellt. Daher schein zunächst kein zwingender Bedarf zu bestehen, die Grundsätze in § 3 Absatz 1 Bundeswahlgesetz zu verändern oder zu ergänzen. Allerdings habe das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit auch eine Überprüfungs- und Korrekturpflicht hergeleitet, die sich nicht nur auf den konkreten Zuschnitt der Wahlkreise beziehe, sondern auch auf die Kriterien, die in § 3 Absatz 1 Bundeswahlgesetz genannt werden würden. Das Gericht habe deutlich gemacht, dass der Maßstab für die Berechnung und für den Zuschnitt der Wahlkreise nicht die Zahl der deutschen Wohnbevölkerung sei, sondern die Zahl der Wahlberechtigten. Es habe dieses dann noch verfassungskonform interpretieren können, aber aus ihrer Sicht sollte hier eine Klarstellung in § 3 Absatz 1 Nummer 3 Bundeswahlgesetz erfolgen. Damit werde die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen.

Zu den Toleranzgrenzen in § 3 Absatz 3 Nummer 3 Bundeswahlgesetz erklärt sie, dass das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahr 2012 die dort geregelte Abweichungsspanne von plus/minus 15 Prozent und von maximal plus/minus 25 Prozent zwar noch als verfassungskonform toleriert habe. Allerdings gebe es auch sehr kritische Stimmen in der Literatur. Vor allen Dingen werde auf die Empfehlung der OSZE gegenüber der Bundesrepublik Deutschland bereits nach der Bundestagswahl 2009 hingewiesen. Dort werde empfohlen, eine Abweichungsspanne von plus/minus 10 Prozent und höchstens bis zu 15 Prozent im Sinne einer guten Wahlpraxis einzuführen. Die OSZE beziehe sich wiederum auf Empfehlung der sog. Venedig-Kommission, die beim Europarat angegliedert sei. Diese Toleranzgrenzen würden auch empfohlen, weil schon eine Abweichung von 15 Prozent Größenunterschiede von fast einem Drittel zwischen den Wahlkreisen zulasse. Aus ihrer Sicht solle diese Empfehlung aufgegriffen und eine

entsprechende Änderung in § 3 Absatz 1 Bundeswahlgesetz in Erwägung gezogen werden.

Sie gehe auf die Frage ein, ob im Hinblick auf die Erreichbarkeit, Mobilität und Bürgernähe von Abgeordneten in großen Flächenwahlkreisen ein Flächenfaktor berücksichtigt werden solle. Auch hierzu habe das Bundesverfassungsgericht schon Hinweise gegeben. Der Möglichkeit einer effektiven politischen Arbeit der Abgeordneten in den Wahlkreisen komme nach dieser Rechtsprechung eine maßgebliche Bedeutung zu. So habe es in einem Kammerbeschluss 2001 betont, dass die Wahlkreiseinteilung gegen das Demokratiegebot in Art. 20 Absatz 1 GG verstoßen könne, wenn die Wahlkreise so geschnitten seien, dass eine Kommunikation zwischen Wählerinnen und Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerberinnen und -bewerbern erschwert und damit die politische Willensbildung beeinträchtigt sei. Ein solcher Fall könne laut Bundesverfassungsgericht dann gegeben sein, wenn der Wahlkreischnitt eine Bündelung des politischen Willens gar nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen zulasse. Dieses spreche dafür, in großen Flächenwahlkreisen einen Flächenfaktor zu berücksichtigen.

SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach bemerkt, dass viele der zur Beratung anstehenden Themen verfassungsrechtlich wenig determiniert und durchdrungen seien. Sie werde sich deswegen auf wenige Erwägungen beschränken.

Die Wahlkreischnitts seien gerade schon angesprochen worden, als etwas, was weder nach Zahl noch Größe verfassungsrechtlich vorgegeben sei. Dies sei eine Gestaltungsfrage des Gesetzgebers. Die einzige Maßgabe sei die Gleichheit der Wahl, die für die Direktwahl spezifisch ausgeprägt sei. Trotzdem liege es erstmal in der Gestaltungsmacht des Gesetzgebers, die Wahlkreise zuzuschneiden, was Ausdruck der demokratischen Selbstgestaltung sei. Eine ähnliche Frage der parlamentarischen Autonomie sei gerade hinsichtlich der Ausgestaltung der Wahlprüfung angesprochen worden. Dass die Wahlkreise vom Gesetzgeber zugeschnitten würden und damit auch das politische System über seine eigene Regenerierung oder Generierung bestimme, sei kein demokratisches Problem, sondern Teil



parlamentarischer Autonomie und demokratischer Selbsteinwirkung. Demokratie sei an diesen Stellen notwendig reflektiv. Sie wirke auf sich selbst ein, da das demokratisch nicht anders machbar sei.

Das gelte auch für die Toleranzschwellen beim Wahlkreiszuschnitt. Gleichheit sei ein Fundamentalwert, aber demokratische Wahlen erforderten Formalisierung, Planung und Organisation. Deswegen brauche kein Gleichheitsperfektionismus verfolgt werden und es gebe keine hundertprozentige Gleichheit, die in der Praxis überhaupt nicht erreichbar sei. Schwankungen des Stimmwertes seien unvermeidbar, wenn eine föderale Gliederung und administrative Grenzen den Wahlkreiszuschnitt prägten. Nach der geltenden gesetzlichen Regelung sei kein Perfektionismus erreichbar. Insoweit bestehe zwischen der Wahlkreiseinteilung und der Verwirklichung von Gleichheit ein Spannungsverhältnis. Die Vorgabe föderaler und administrativer Grenzen als etwas, was von den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und auch von den lokalen Strukturen bürgerschaftlicher und politischer Willensbildung geprägt sei, könne nicht gleichzeitig absolute Gleichheit hergestellt werden. Das föderale System habe eine hohe Binnendiversität in der demokratischen Prägung und werde von sehr unterschiedlichen Ländern geprägt. Es gebe Flächenstaaten und Stadtstaaten. Sie halte die geltenden Toleranzgrenzen von 15 bzw. 25 Prozent nicht für verfassungsrechtlich problematisch und sehe keinen zwingenden Anlass, Änderungen vorzunehmen.

Reformüberlegungen zur Wahlorganisation und Wahldurchführung sollten immer darauf hin überprüft werden, dass die geltenden Wahlrechtsregeln den Parteien in ihrer lokalen und föderalen Organisation, die lokale Wahldurchführung und die Tätigkeit in der Wahlorganisation nicht erschwert werde. Insbesondere Parteien seien auf die gewachsenen örtlichen Zuschnitte hin organisiert, was die Partearbeit und die Kontakte im Wahlkreis präge. Das mache Änderungen nicht unmöglich, aber Änderungen stießen auf gewachsene politische Strukturen und erforderten dann eine Anpassungsleistung. Diese Anpassungsleistung müsse dann unterstützt werden. Man müsse für manche Anpassungen auch Zeit einräumen.

Hinsichtlich eines Flächenfaktors beim Wahlkreiszuschnitt sei ihr die Bedeutung dieses Faktors nicht klar. Das sei bislang nicht praktisch geklärt worden. Sie befürworte etwa eine Verbesserung der Mittelausstattung, wenn die Wahlkreisarbeit unter bestimmten Flächenbedingungen erkennbar besonders schwer sei. Ein abstrakter Flächenfaktor könne jedoch in Spannung mit Gleichheitserwägungen geraten.

SV **Prof. Dr. Florian Meinel** erklärt, dass die Frage der Wahlkreiszuschnitte über eine ganz lange Sicht als das große „Unproblematische“ des Bundestagswahlrechts angesehen worden sei. Ein idealtypisches Zweistimmensystem mit einer Porportionalrepräsentation auf nationaler Ebene lasse keine politisch relevanten Effekte des sogenannten „Gerrymandering“, also von manipulativen Wahlkreiszuschnitten, zu. Das sei der zentrale Unterschied gegenüber Staaten mit einem Mehrheitswahlrecht. Diese hätten den Ausgleichseffekt des Zwei-Stimmen-Proporz nicht. Ebenso bestehe im Vergleich mit anderen Ländern in Deutschland eine vergleichsweise höhere soziale und demografische Siedlungsstruktur. Das Bundesverfassungsgericht habe jedoch schon vor vielen Jahrzehnten die Anforderungen an die Rechtfertigung von ungleichen Wahlkreiszuschnitten verschärft. Dieses sei im Zusammenhang mit den Überhangmandaten erfolgt, weil diese den Ausgleich des Ungleichseffekts durch die Zweitstimme durchbrechen würden. Derzeit sei das Problem suspendiert, weil die Größe des Problems in hohem Maße davon abhängen, wie die Verkleinerung des Bundestages gelöst werde. Als allgemeiner Grundsatz könne formuliert werden, dass, je stärker, je eindeutiger und je widerspruchslöser die Proportionalrepräsentation auf der Bundesebene durchgeführt werde, desto unproblematischer seien lokale Ungleichheitseffekte im Wahlkreiszuschnitt.

Allerdings könne trotzdem gefragt werden, ob es Gerrymandering im Wahlsystem der Bundesrepublik gäbe. Das sei zunächst eine empirische Frage, für die er nicht zuständig sei. Für das Landtagswahlrecht habe aber unter anderem sein Leipziger Kollege Dr. Fabian Michl in einem Beitrag 2019 gezeigt, dass so etwas im kleinen Umfang, vorkomme. Wichtig sei, dass bisher im



Wahlrecht keine strengen Maßstäbe gegen manipulative Wahlkreiszuschnitte, also gegen „Gerrymandering“, vorhanden seien gebe, obwohl es starke demokratietheoretische Gründe gäbe, manipulative Wahlkreiszuschnitte einzuhegen und auszuschließen. Er verweise insoweit auf die Empfehlungen der Venedig-Kommission, nach der Abweichungen der Wahlkreisgröße nicht höher als 10 Prozent sein sollten.

Im Bundestagswahlrecht werde das Problem nicht materiell-rechtlich, sondern institutionell gelöst. Es werde nicht durch materielles Recht, sondern durch institutionelle Mechanismen der Entpolitisierung eingehegt. Dieses erfolge durch die Wahlkreiscommission, die mit leitenden Beamten der Innenministerien besetzt sei. Die Frage sei, ob es Gründe gäbe, hiervon abzuweichen. Zu beachten sei, dass eine höhere Transparenz und Verantwortlichkeit der Arbeit der Wahlkreiscommission diese auch politischer mache.

Ein weiterer Punkt ergebe sich im Hinblick auf die Empfehlungen der Venedig-Kommission. Im Wahlrecht der Bundesrepublik bestehe das Zusatzproblem der Landesgliederung der Parteien und der Gliederung der Länder in Wahlkreise. Die Empfehlungen der Venedig-Kommission seien deshalb nicht leicht umsetzbar. Beispielsweise führe an der Tatsache, dass das Land Bremen zwei Wahlkreise habe, kein Weg vorbei. Gleiche Wahlkreisgrößen seien nur möglich, wenn die Einteilung der Wahlkreise ohne Rücksicht auf Ländergrenzen erfolgen würde. Wenn aber Bremen zwei Wahlkreise habe, das Saarland vier und Mecklenburg-Vorpommern sechs, dann ergäben sich schon aus den Schwellen zwischen zwei und vier Unterschiede, die deutlich über 10 Prozent lägen und nicht ohne weiteres beseitigt werden könnten. Das Bundesverfassungsgericht habe die föderale Gliederung der Wahlkreise immer gebilligt. Das habe, auch im Hinblick auf das föderal gegliederte Parteiensystem, überragend wichtige Gründe.

Einen Flächenfaktor beim Wahlkreiszuschnitt sehe er sehr kritisch. Denn jeder Gewichtungsfaktor, das sei aus der Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich bekannt, ziehe sofort die Frage nach anderen Gewichtungsfaktoren nach

sich. Bei Einführung eines Flächenfaktors, könne beispielsweise gesagt werden, dass Stadtmenschen stärker politisiert seien und höheren politischen Betreuungsbedarf hätten.

SV Prof. Dr. Robert Vehrkamp meint, die Fragen zum Wahlkreiszuschnitt führten zu der grundsätzlichen Fragestellung, was eigentlich die personalisierte Verhältniswahl für ein Wahlsystem sei. Sei die Personalisierung ein Element des Mehrheitswahlrechts oder nicht? Die Beantwortung all der hier erörterten Fragen hänge davon ab. Er wisse nicht, ob insoweit ein Konsens bestehe. Der Status quo sei, dass kein Trennungssystem bestehe. Die Personalisierungskomponente im Verhältniswahlrecht habe mit einer Mehrheitswahl nichts zu tun. Sie habe einen rein instrumentellen Charakter bei der Organisation der Personalisierungskomponente innerhalb des Verhältniswahlrahmens.

Je nach Ausgang der Reformdiskussion zum Wahlrecht, bestünden sehr unterschiedliche Folgerungen. Wenn mit Hilfe der verbundenen Mehrheitsregel und dem Prinzip der Zweitstimmendeckung die Verzerrungsmöglichkeit von Erststimmen auf das Verhältniswahlergebnis systemisch ausgeschlossen werde, gäbe es überhaupt kein Problem mit den Wahlkreiszuschnitten. Ganz anders wäre es, wenn die Mehrheitswahlkomponente innerhalb des Wahlsystems gestärkt werden würde und erlaubt werden würde, dass Erststimmen das proportionale Wahlergebnis verzerren. In diesem Fall sei der Gleichheitsgrundsatz sehr wichtig. Dann müsse sich die Optimierung der Wahlkreiszuschnitte ganz besonders am Gleichheitsgrundsatz orientieren. Aus der Perspektive der personalisierten Verhältniswahl würde er sogar - weitergehend als der Sachverständigen Meinel - behaupten, dass die Übereinstimmung von Wahlkreisgrenzen mit Ländergrenzen und mit Stadtgrenzen im Sinne der Personalisierungskomponente sogar eine eigene Rechtfertigung hätten, weil das Hauptanliegen der Personalisierung in der regionalen Verankerung der Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlkreisen bestehe. Deshalb könne in einer so interpretierten Personalisierungskomponente die administrative Konformität als eigenes Kriterium angenommen werden.



Insgesamt sei er der Auffassung, dass die Empfehlungen der Venedig-Kommission nicht auf das deutsche Verhältniswahlssystem zuträfen. Es dürfe nicht vergessen werden, dass bei vielen internationalen Wahlsystemvergleichen das deutsche Wahlsystem von ausländischen Beobachtern falsch interpretiert werde. Hier werde angenommen, es handele sich um ein „Mix-Member-System“, was nicht der Fall sei. Für ein Verhältniswahlssystem mit einer Personalisierungskomponente seien die Empfehlungen der Venedig-Kommission nicht zutreffend. Im Hinblick auf die geschilderte Interpretation der Personalisierungskomponente gäbe es gute Gründe, von der perfekten Gleichheit der Wahlkreisgröße abzuweichen, um die administrative Konformität herzustellen.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick geht auf die Ausführungen der Sachverständigen Laskowski zur Zahl der Wahlberechtigten für die Wahlkreiszuschnitte ein. Dazu habe das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der wichtige Faktor für die Frage der Wahlrechtsgleichheit die Verteilung der Minderjährigen sei und die Frage, ob diese statisch sei. Das habe das Gericht damals recht zügig angenommen, es habe noch nicht einmal eine mündliche Verhandlung gegeben. Seit der Entscheidung hätten sich die Zahlen nicht wesentlich geändert. Das bedeute, dass es im Moment aus verfassungsrechtlicher Sicht kein Problem gebe. Rechtspolitisch könne man dieses jedoch reflektieren.

Zu den Toleranzgrenzen beim Wahlkreiszuschnitt und zur Venedig-Kommission sei schon viel gesagt worden. Er würde sich insoweit anschließen, dass die Empfehlungen der Kommission kontextbezogen seien und der Kontext auf das deutsche System nur sehr begrenzt passe. Das sei ein generelles Problem der völkerrechtlichen Vorgaben. Da sehe er kein Problem.

Etwas anders sei die Frage, ob man sagen könne, das Problem sei im Moment nicht so da. Das Problem werde kleiner, wenn möglicherweise ein Wahlrecht kommen würde, was den personalen Anteil und den Mehrheitswahlanteil deutlich weiter minimiere. Dann könne gesagt werden, der bundesweite Proporz werde perfekt abgebildet und

alles sei in Ordnung. Solange der Bürger aber Personen mitwählen könne, sei das aber ein relevanter Faktor. Zu beachten sei ein Perspektivwechsel, nämlich die passive Wahlrechtsgleichheit der Kandidaten im Wahlkreis. Für den Kandidaten sei es ein wesentlicher Unterschied, wie der Wahlkreis geschnitten und wie groß er sei. Das begrenze in dem angedachten System die Gestaltungsfreiheit doch erheblich.

Hinsichtlich der Arbeit der Wahlkreiskommission halte er die Transparenz für eine Frage, über die nachgedacht werden müsse. Er würde die Ansicht teilen, dass mehr Transparenz zu Politisierungen führe. Bisher habe die Kommission deswegen funktioniert, weil sie ein echtes Expertengremium sei, mit viel Sachverstand arbeite und einen Bericht vorlege, an dem man sich abarbeiten könne. Deswegen sei die Wahlrechtskommission im Gesamtkontext ein gut funktionierendes Gremium. Es müsse gut überlegt werden, ob man Forderungen herantrage, die mehr politischen Druck aufbauten. Es gebe an der Stelle etwas zu verlieren, weil die Ergebnisse bislang meistens unangefochten gewesen seien.

SV Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff kommt auf die Äußerungen des Sachverständigen Vehrkamp zurück. Eine Interpretation des geltenden Wahlsystems als ein reines Verhältniswahlssystem mit Personalisierungseinfluss sei ein anderes Wahlsystem, als es bisher bestehe und was auch das Bundesverfassungsgericht zugrunde lege. Die Mehrheitskomponente beziehe ein, dass die Direktkandidaten auch gleiche Chancen haben müssten und wahlgleichheitsrechtlich zu behandeln seien. Das sei der Grund für die Bedeutung der Wahlkreise. Von daher hänge beides, wie der Sachverständige Vehrkamp zutreffend gesagt habe, miteinander zusammen. Er bezweifle, ob ein Wahlrecht gewollt werde, in dem die Personalisierungskomponente eine quantität negligible werde und im Grunde genommen darauf verzichtet werden könne. Das personalisierte Verhältniswahlrecht gehe davon aus, dass Personen mit einer gewissen gleichheitsrechtlichen Komponente in den Bundestag hineingewählt würden. Er wolle nicht über die möglichen Varianten zur Verkleinerung des Bundestages nachdenken, über die



unterschiedliche Auffassungen bestünden. Eine Nichtberücksichtigung der Wahlrechtsgleichheit bei der Personalisierungskomponente halte er für hochproblematisch.

Er wolle noch darauf hinweisen, dass im letzten Bericht der Wahlkreiskommission immerhin ein Viertel aller Wahlkreise die 15-Prozent-Hürde gerissen hätten. Das sei ein ganz gewaltiger Anteil und müsse in den Blick genommen werden. Die Wahlkreiskommission habe bei 78 betroffenen Wahlkreisen überhaupt nur bei 31 Wahlkreisen Vorschläge zur Anpassung gemacht. Insoweit müsse gesehen werden, wohin es führe, wenn Empfehlungen der Venedig-Kommission übernommen werden würden. Es könne regelmäßig zu einer deutlichen Veränderung der Wahlkreiszuschnitte kommen. Er spreche sich daher für eine gewisse Flexibilisierung aus. Insgesamt sei die Wahlkreiskommission außerordentlich gründlich mit den Fragen der Wahlkreiszuschnitte umgegangen. Er habe nicht den Eindruck, dass der Wille bestehe, die 25 Prozent-Grenze zu testen. Man sei sich des Problems sehr wohl bewusst. Deswegen sehe er aktuell gesetzgeberisch keinen Handlungsbedarf.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl ruft in Erinnerung, dass sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Wahlkreiszuschnitte aus den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Grundgesetz ergäben. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit enthalte kein Differenzierungsverbot. Zwingende Gründe könnten auch beim Wahlkreiszuschnitt die Wahlrechtsgleichheit durchbrechen. Neben der Wahlrechtsgleichheit seien allerdings auch die Chancengleichheit der Wahlbewerber, wie der Sachverständige Grzeszick erwähnt habe, das Demokratieprinzip und das Parteienprivileg als Maßstäbe für die Wahlkreiszuschnitte zu berücksichtigen. Die Wahlkreise dürften nicht so zugeschnitten werden, dass sie die Kommunikation zwischen den Wahlberechtigten untereinander und zwischen den Wahlberechtigten und den Wahlbewerbern erschweren und damit letztlich die politische Willensbildung beeinträchtigen würde. Allenfalls sei bei Zugrundelegung der Wahlrechtsgrundsätze bei § 3 Absatz 1 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz ein gewisser Verbesserungsbedarf erkennbar. Auch die

nichtwahlberechtigten Minderjährigen würden dafür nicht als Maßstab genommen. Das Bundesverfassungsgericht habe das in einem Beschluss von 2012 entsprechend sanktioniert und keine Einwände erhoben. Es habe aber darauf hingewiesen, dass sich die kontinuierliche Überprüfungspflicht des Gesetzgebers weiterhin darauf erstreckte, ob der tatsächliche Anteil der Minderjährigen in der Bevölkerung der Länder und in den Wahlkreisen annähernd gleichmäßig verteilt sei. Dieses zu prüfen sei eine Aufgabe der Wahlkreiskommission.

Sie führt aus, dass die Toleranzgrenzen bezüglich des „Ob“ unverzichtbar seien. Bezüglich der Schwellenwerte könne man darüber streiten. Aus ihrer Sicht lasse sich erwägen, den Empfehlungen der Venedig-Kommission näher zu treten. Es könne eine Annäherung an die Empfehlungen gesucht werden, sodass nicht eine absolute Höchstgrenze von 15 Prozent eingezogen werde. Aber die derzeit geltende 25 Prozent-Grenze sei sehr erheblich und erlaube Größenunterschiede von bis zu 120.000 Einwohnern zwischen den Wahlkreisgrößen. Deswegen könne überlegt werden, ob die 25 Prozent auf 20 Prozent als Höchstgrenze reduziert werden könne.

Hinsichtlich der Transparenz der Arbeit der Wahlkreiskommission wolle sie in Erinnerung rufen, dass diese lediglich ein Vorschlagsrecht habe und eine Sachverständigenkommission sei. Die Entscheidungsbefugnisse lägen beim Bundestag. Alle Entscheidungen des Gesetzgebers, auch dann, wenn er von den Vorschlägen der Wahlkreiskommission abweichen wolle, müssten aus ihrer Sicht hinreichend begründet, transparent und öffentlich zugänglich sein. Das gelte nicht zwingend für die Tätigkeit der Wahlkreiskommission, die keine politische Verantwortung gegenüber dem Wähler trage und die dementsprechend nur Vorschlagsrechte habe. Das bedeute nicht, dass der Bericht der Kommission, der dem Bundestag zugeleitet werde, nicht begründet sein und der Öffentlichkeit zugänglich sein müsse. Die Tätigkeit der Wahlkreiskommission könne aber außerhalb der Öffentlichkeit ablaufen, um auch den politischen Zugriff zu vermeiden.



(Sitzungsunterbrechung von 18:45 bis 19:02 Uhr)

Die **Vorsitzende** leitet ein, dass die von den Sachverständigen in ihren Statements behandelten Themen „Wahlkreiszuschnitte“, „Transparenz der Arbeit der Wahlkreiskommission“ und „Begründungspflicht bei abweichenden Voten“ jetzt en bloc diskutieren werden würden.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** fragt die Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl nach der Organisation des Wahlkreiszuschnitts bei dem von ihnen vorgeschlagenen „echten Zweistimmensystem“. Die Sachverständige Schmahl habe gerade ausgeführt, dass eine Abweichung von 20 Prozent von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße aus ihrer Sicht kein Problem wäre. Er sähe dieses als Verzerrung, wenn in das Wahlrecht ein substantielles Mehrheitswahlelement eingeführt werden würde. Dieses wäre eine Größenordnung, die in einem solchen System vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes nicht mehr tolerierbar wäre.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) bedankt sich für die Ausführungen der Sachverständigen, auch soweit schriftliche Darlegungen und mathematische Herleitungen zu den Wahlkreiszuschnitten eingereicht worden seien. Das sei für die weitere Arbeit gar nicht hoch genug einzuschätzen. Insbesondere verweise er auf die schriftlichen Ausführungen des Sachverständigen Pukelsheim, der ausgeführt habe, über wie viele Wahlkreise überhaupt zu reden sei, wenn es um die Einhaltung der Toleranzgrenzen gehe. Dieser habe die Frage aufgeworfen, ob die Einhaltung der Toleranzgrenzen tatsächlich ein Problem sei. Der Zusammenhang zwischen, Wahlrecht, Größe der Wahlkreise und der Beachtung des Bundesstaatsprinzips seien sehr fein herausgearbeitet worden. Ebenso habe der Sachverständige Vehrkamp bereits auf die Probleme bei den Wahlkreiszuschnitten im Zusammenhang mit dem Grabenwahlrecht hingewiesen. Auch in der Diskussion über den Vorschlag der verbundenen Mehrheitsregel in Verbindung mit der Größe der Wahlkreise habe sich gezeigt, dass die Wahlkreisgrößen nicht zu sehr voneinander abweichen dürften. Ein „Gerrymandering“, wie in den Vereinigten Staaten,

sei in dieser Form nicht möglich. Es gebe Sicherungsmechanismen. Insgesamt sei die Abweichung der Wahlkreisgrößen per se erstmal nicht das Problem. Es sei die Frage, wie häufig dieses auftrete. Und dies sei seltener der Fall als eigentlich vermutet.

Hinsichtlich der Transparenz der Wahlkreiskommission weise er darauf hin, dass die Kommission mit erheblicher Mühe an den Fragen des Wahlkreiszuschnitts arbeite. Er sei, weil das ein gutes und geordnetes Verfahren sei, für die Arbeit der Wahlkreiskommission sehr dankbar. Er könne sich gut vorstellen, diese Arbeit für die Wählerinnen und Wähler noch transparenter zu machen. Dieses erhöhe auch die Legitimität und die Akzeptanz des Wahlakts.

Er beziehe sich abschließend auf die Entscheidung in der vergangenen Wahlperiode, die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 zu reduzieren. Diese sei in der Kommission unisono über Partei- und Fraktionsgrenzen bzw. über die Grenzen von Regierungs- und Oppositionsfraktionsgrenzen hinweg verworfen worden. Es werde jetzt über 299 Wahlkreise sowohl beim Vorschlag zu einem sogenannten „Grabenwahlrecht“ als auch bei dem Vorschlag der verbundenen Mehrheitsregel geredet. Daraus folge für die Befassung mit den Wahlkreiszuschnitten, dass Probleme damit in wesentlich weniger Wahlkreisen aufträten. Die Fragen seien lösbar, ohne dass willkürlich Wahlkreise zusammengeschnitten werden müssten. Das seien sehr wichtige Punkte, die hier nochmal herausgearbeitet worden seien. Die entsprechenden Dokumente sollten dem BMI als Material zugeleitet werden für die dortige Erarbeitung einer Position, auch zu den Vorschlägen des Bundeswahlleiters.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP) geht auf die Diskussion um die mögliche Berücksichtigung eines Flächenfaktors beim Zuschnitt der Wahlkreise ein. Er glaube, dass dieses eine abnehmende Bedeutung habe, weil die Gesellschaft mobiler werde und weil mehr Kommunikation unter den Bürgerinnen und Bürgern, aber auch mit ihren Abgeordneten mit Hilfe der Telekommunikation stattfinde. Man ergreife häufiger die Möglichkeit, beispielsweise auch über Videokonferenzen, Kontakt



aufzunehmen. Die Bedeutung der Fläche beim Wahlkreischnitt und für die Wahlkreisarbeit habe im Vergleich zu früheren Jahrzehnten abgenommen. Er habe neben seinem eigenen Wahlkreis noch zwei weitere Betreuungswahlkreise. Sein Wahlkreis sei einer der flächenmäßig größten Wahlkreise Bayerns, was bedeute, dass er Strecken zurücklegen müsse. Von daher könne er ziemlich gut beurteilen, dass im Vergleich zu einem großstädtischen Wahlkreis, in dem die Strecken und die Flächen nicht so groß seien, die Strecke im ländlichen Wahlkreis immer viel größer sei. Gleichwohl könne dies bewältigt werden. Man müsse sich jedoch anschauen, welche Bedeutung die Wahlkreisgröße in Bezug auf die Zahl der Wahlberechtigten habe. Das sei ein empfindlicher Punkt, weil er mit der Erfolgsgleichheit der Stimme bei einer Wahl zu tun habe. Das Thema Fläche sei von all den zu lösenden Problemen das Geringste.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU) stimmt den Ausführungen des Sachverständigen Vehrkamp zu, dass das derzeit geltende personalisierte Verhältniswahlrecht am wenigsten Probleme mit der Toleranzgrenze zur Wahlkreisgröße habe. Die Proportionalität oder die Größe des Bundestages leite sich eben im Kern von der Zweitstimme her. Das bedeutet aber nicht, dass willkürlich vorgegangen werden könne.

Die aufgeworfene Frage, welche Toleranzgrenzen beim „echten Zweistimmenwahlrecht“ im Hinblick auf die Stärkung der Mehrheitswahlkomponente notwendig seien, sei grundsätzlich richtig. Er sei allerdings ebenso der Auffassung, dass sich diese Frage auch beim Vorschlag der Ampel-Frakturen der „verbundenen Mehrheitsregel“ im Hinblick auf die mögliche Nichtzuteilung von Wahlkreisen stelle. Denn Nichtzuteilung von Wahlkreisen erfolge stets im Vergleich mit anderen Wahlkreisen. Sollten hier Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Wahlkreisgrößen entstehen, sei dieses mindestens ein Faktor, der berücksichtigt werden müsse. Es wäre zu beurteilen, was für ein Abweichungsfaktor noch hinzunehmen sei.

Nach seiner Auffassung solle bei jedwedem Wahlsystem, angefangen vom bestehenden System bis zu den unterschiedlichen Weiterentwicklungen, beachtet werden, dass - wie

bisher - das „Gerrymandering“ auch in Zukunft durch Sicherungsfaktoren im Wahlgesetz soweit wie möglich ausgeschlossen oder minimiert sei. Insoweit spiele die Konzeption der Wahlkreiskommission eine bedeutsame Rolle. Diese sei nicht als politische Institution konturiert. Es sei gut und richtig, dass es so bleibe. Insofern stelle sich die Frage, ob eine Erhöhung der Transparenz bei der Arbeit der Wahlkreiskommission wünschenswert wäre. Er würde das als schwierig ansehen, weil sich der politische Druck in jedem Fall erhöhen werde. Die Frage sei, ob eine Erhöhung der Transparenz bei der Festlegung abstrakter Parameter, die die Wahlkreiskommission bei der Beurteilung des Wahlkreischnitts berücksichtigen müsse, sowie durch eine Dokumentation der Erwägungen, erfolgen könne. In § 3 Absatz 1 Bundeswahlgesetz seien einige Parameter formuliert. Die Frage sei, ob noch weitere Parameter vorhanden seien. Die Abwägungsentscheidung, die die Wahlkreiskommission in Anwendung der Parameter vornehme, könne besser dokumentiert werden, damit sie im anschließenden politischen Prozess besser nachvollziehbar sei. Dann würden die Abwägungen der Wahlkreiskommission im Einzelfall auch gegenüber der Öffentlichkeit nachvollziehbarer, wenn es um eine kritische Entscheidung gehe. Er könne das sagen, weil sein Wahlkreis in Krefeld jedenfalls in Teilen kritisch in der Öffentlichkeit aufgenommen worden sei als er gebildet worden sei. Das habe bei der Wahl 2002 auch fühlbare Auswirkungen in einer deutlichen Wahlzurückhaltung gehabt. Die Wahlbevölkerung in dieser Großstadt sei damals nicht mit dem Wahlkreischnitt zufrieden gewesen. Mittlerweile habe sich das alles nivelliert, aber der Effekt sei spürbar gewesen. Entscheidungen über den Wahlkreischnitt können manchmal wirklich zu Schwierigkeiten führen. In seinem Wahlkreis gäbe es die Situation, dass es Straßen gäbe, bei dem die gerade Straßenseite in seinem Wahlkreis sei und die ungerade Straßenseite im Wahlkreis der Kollegin Ulle Schauws. Das seien Zuordnungen, die in der Wahrnehmung etwas schwierig seien. Die Frage sei somit, ob eine Erhöhung der Transparenz bei der Wahlkreiskommission nicht dadurch erzeugt werden könne, indem Parameter noch stärker definiert würden und letztlich die Wahlkreiskommission dazu brächten zu



dokumentieren, warum sie welche
Abwägungsentscheidungen getroffen habe.

SV Prof. Dr. Stefanie Schmahl geht auf die Ausführungen des Abgeordneten Hartmann ein. Sie erklärt, dass sie und andere Sachverständige kein klassisches Zweistimmenwahlrecht vorgeschlagen hätten, sondern ein modifiziertes Zweistimmenwahlrecht. Das bedeute, dass man nicht zwingend bei 299 Wahlkreisen bleiben müsse. Es könnten auch 280 Wahlkreise sein und 320 Sitze, die über das Verhältniswahlrecht besetzt werden würden.

Zu den Ausführungen des Sachverständigen Vehrkamp wolle sie anmerken, dass sie sich möglicherweise etwas missverständlich ausgedrückt habe. Die Venedig-Kommission empfehle, dass die zulässige Höchstabweichung nicht 10 Prozent und auf gar keinen Fall 15 Prozent übersteigen solle. Nicht gesagt habe sie vorhin, es sei denn, es griffen besondere Umstände, wie etwa der Schutz von nationalen Minderheiten. Als besondere Umstände können nach ihrer Auffassung auch die Auswirkungen auf die Stadtstaaten angesehen werden. Die Empfehlungen der Venedig-Kommission seien nicht auf das deutsche Bundeswahlgesetz zugeschnitten, sondern hätten eher die Mehrheitswahl im Blick. Wenn man aber tatsächlich einem modifizierten Zweistimmenwahlrecht nahetreten würde, seien die Empfehlungen der Venedig-Kommission zu berücksichtigen. Da halte sie die absolute Höchstgrenze von 25 Prozent im aktuellen Bundeswahlgesetz für zu weitgehend. Sie meine, dass sich die absolute Höchstgrenze den Vorschlägen der Venedig-Kommission annähern solle. Ob das 20 Prozent seien oder, wie die Venedig-Kommission vorschlage, 15 Prozent, müsse dann im Einzelnen genauer ausdifferenziert werden.

In Bezug auf die Arbeit der Wahlkreiskommission halte sie es für sinnvoll und für erforderlich, wenn diese in ihrem Bericht nicht nur Wahlkreise zuteile, sondern Begründungen abgebe, welche Parameter des § 3 Bundeswahlgesetz sie angewandt habe und warum sie zu welchem Wahlkreischnitt gekommen sei. Sie sei allerdings nach wie vor der Meinung, dass die

Tätigkeit nicht zwingend öffentlich sein müsse, um die Kommission vom politischen Druck zu befreien.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick sieht den zentralen Punkt in der Wahlrechtsgleichheit im Wahlkreis und wie diese beim Wahlkreischnitt zu handhaben sei. Zur Einordnung gehe er einen Schritt zurück, nämlich zur Gesamtplatzierung der Gleichheit im Wahlsystem. Es sei die Annahme vorhanden, die auch hinter den Ausführungen des Sachverständigen Vehrkamp stehen würden, dass bei dem potentiellen Ampelvorschlag Wahlkreisabweichungen möglich seien, weil es sich um ein Verhältniswahlrecht mit einem Personalisierungselement handele. Der Punkt sei hier jedoch, dass das Personalisierungselement an die im Wahlkreis erzielten Ergebnisse anknüpfe. Es werde im Wahlkreis zumindest mitentschieden, wer in den Bundestag einziehe. Sobald dieses der Fall sei, sei diese Wahl relevant bei der Personalauswahl und entscheide damit über den Stimmerfolg, die Stimmchance des Wählers und die Kandidatenchance. Das heiße, dass der Gleichheitsmaßstab zur Anwendung komme. Dementsprechend stelle sich auch für das Wahlmodell der Ampel genau diese Frage. In der Summe sei das unproblematisch. Es erfolge eine Dämpfung, weil der Gesamtverschiebungseffekt geringer sei. Aber auf die Frage müsse eine Antwort gegeben werden, weil sonst die Anforderungen des Verfassungsrechts verkannt werden würden. In dem angedachten Modell des modifizierten Zweistimmensystems habe der Wahlkreischnitt konsequenterweise ein Stück mehr Relevanz auf das Gesamtergebnis. Der Sachverständige Mellinghoff habe dieses auch schon gesagt. Es sei die Konsequenz zu ziehen, dass tatsächlich mehr über die Toleranzgrenzen geredet werden müsse. Das sei die Konsequenz bei diesem Modell, die ehrlicherweise zu ziehen sei. Das sei im Gleichheitssatz angelegt und das wäre dann zu tun. Die Konsequenzen könne man auch im Hinblick auf die Venedig-Empfehlungen ziehen. Man könne überlegen, ob man sich diesen Kriterien nicht annähern müsse, um es zu quantifizieren. Man müsse die Empfehlungen nicht eins zu eins in der Stringenz erreichen, weil eben ein Verhältnisanteil bleibe. Er beziehe sich auf die schriftlichen Darlegungen des Sachverständigen Pukelsheim. Hier sei zu



erkennen, dass bereits nach den bestehenden Parametern, wenn man anders optimiere und dann zuschneide, weitgehend die strengen Venedig-Kriterien eingehalten werden können. Lediglich bei drei Wahlkreisen könne wissenschaftlich eine Abweichung von 17 Prozent nachgewiesen werden. Das heiße, auch dieses Problem sei zu bewältigen, ohne dass eine umfangreiche Zahl der Wahlkreise verändert werden müssten.

Aus seiner Sicht wäre auch das unter anderen von ihm vorgeschlagene Modell verfassungskonform mit einer abgesenkten Toleranzschwelle umzusetzen. Das sei schon einmal durchgespielt worden, weil klar gewesen sei, dass insoweit Vorbehalte vorgebracht werden würden. Der Vorwurf gehe insoweit nicht auf.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** ergänzt, dass der Vorschlag der Venedig-Kommission von der OSZE in ihrem Bericht im Jahre 2009 im Nachgang zur Bundestagswahl aufgegriffen worden sei. Im Zusammenhang der Berichterstellung habe sich die OSZE eingehend mit dem Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt. Es sei nicht so, dass die OSZE ins Blaue hinein auf den Vorschlag der Venedig-Kommission zugegriffen habe. Sie hätte schon vorher das deutsche Wahlrecht betrachtet und vor diesem Hintergrund ihre Empfehlung ausgesprochen.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU) ergänzt seine Ausführungen und geht auf das Thema Flächenfaktor ein. Er sehe auch die Schwierigkeit, einen Faktor zu finden, der sich mit den Wahlrechtsgrundsätzen so in Einklang bringen lasse, dass man damit vernünftig umgehen könne. Deswegen glaube er, dass ein Flächenfaktor ein schwieriges und verfassungsrechtlich fragwürdiges Instrument sein würde.

Tagesordnungspunkt 6 Verschiedenes

Die **Vorsitzende** teilt mit, dass der Abgeordnete Glaser beantragt habe, die von den Abgeordneten eingebrachten Stellungnahmen auf der Internetseite der Kommission zu veröffentlichen. Die Kommission habe im April beschlossen, lediglich die Stellungnahmen der Sachverständigen zu veröffentlichen. Die

Obleuterunde habe sich bereits darüber ausgetauscht. Mehrheitlich sei man der Meinung, das bisherige Prozedere nicht zu ändern.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) erklärt, dass sich die Sichtweise der Kommission fortentwickeln könne. Er könne sich an die Gründe der damaligen Festlegung nicht erinnern. Es gehe um Transparenz, damit die Tätigkeit der Kommission möglichst allen zugänglich sei. Bisher seien von Abgeordneten eingebrachte schriftliche Dokumente nicht für die interessierten Zuschauer wahrnehmbar. Sein Wunsch sei nichts Unanständiges und nichts Wettbewerbliches im Hinblick darauf, wer die größten und die längsten Ausführungen vorlege. Er bitte dringend darum, an dieser Stelle Transparenz wirklich zu leben.

Die **Vorsitzende** verweist auf den Live-Stream der Kommissionssitzungen und auf die Sitzungsprotokolle, so dass hinreichend Transparenz vorhanden sei. Dieses sei schon in der Obleuterunde angesprochen worden.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) beantragt, den Antrag des Abgeordneten Glaser zurückzuweisen. Die Vorsitzende habe dargelegt, dass die Arbeit der Kommission transparent sei. Hier werde in den Raum gestellt, die Arbeit Kommission sei nicht transparent. Dies werde dadurch entkräftet, dass auch die jetzige Diskussion im Live-Stream übertragen werde. Auch auf die Protokolle werde verwiesen.

Der Antrag des Abgeordneten Glaser wird, bei einer Gegenstimme des Abgeordneten Glaser, mit den Stimmen der anderen Mitglieder der Kommission, abgelehnt.

Schluss der Sitzung: 19:29 Uhr

Nina Warken, MdB
Vorsitzende

Dr. Johannes Fechner, MdB
Vorsitzender