

Patrick Hankel
Straße, Hausnummer
1523X Frankfurt/ Oder

07.September 2008

2. Semester
Matr.-Nr. XXXXX

Grundkurs III Öffentliches Recht

bei Prof. Dr. Ulrich Häde

WS 2008/09

1. Hausarbeit

Sachverhalt

Nach der Landtagswahl in Hessen in Januar 2007 etablierte sich in Hamburg und weiteren Bundesländern ein Fünf-Parteien-System. Dadurch gingen zum Teil alte Mehrheiten verloren und die Regierungsbildung dauerte aufgrund zäher Koalitionsverhandlungen besonders lange.

Um Ähnliches auf Bundesebene zu vermeiden, hat die große Koalition aus A-Partei und B-Partei, der im aktuellen Bundestag 406 aus 612 Abgeordneten angehören, ein „Gesetz zur Neuregelung des Bundeswahlgesetzes (GNBW)“ erarbeiten lassen. Die beiden Parteien der großen Koalition beabsichtigen damit eine Änderung des Wahlrechts vom personalisierten Verhältniswahlrecht zum reinen Mehrheitswahlrecht. So soll § 1 GNBW lauten:

„(1) § 1 Abs. 1 BWahlG wird wie folgend geändert:

Der deutsche Bundestag besteht aus 399 Abgeordneten. Sie werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, und geheimer Wahl von den wahlberechtigten Deutschen nach den Grundsätzen einer Mehrheitswahl gewählt.

(2) § 1 Abs. 2 BWahlG wird wie folgend geändert:

Die Abgeordneten werden nach Kreiswahlvorschlägen in 399 Wahlkreisen gewählt.

(3) § 4 BWahlG wird wie folgend geändert:

Jeder Wähler hat eine Stimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten

(4) Die §§ 6, 7, 27, 28 und 29 BWahlG entfallen.“

Ferner regelt § 2 GNBW, dass bei der Bestimmung der 399 Wahlkreise darauf geachtet werden soll, dass diese die gleiche Zahl von Wahlberechtigten beinhalten.

Die Abgeordneten der übrigen Fraktionen C, D und E sind außer sich ob dieses Vorschlags. Die A-Fraktion und die B-Fraktion missbrauchten hier ihre Stellung um das Wahlrecht zugunsten der so genannten „Volksparteien“ zu manipulieren. Alleiniges Ziel dieser Änderung sei es, die drei kleineren Parteien C, D und E vom nächsten Bundestag auszuschließen.

Laut Beschluss des Ältestenrates sollen die zweite und dritte Lesung des Entwurfs zum GNBW am 16./17. 07. 2008 stattfinden. Der Abgeordnete X, der wie seine C-Fraktion an der Verfassungsmäßigkeit des § 1 GNBW zweifelt, sieht sich durch diesen Beschluss in

seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S.2 GG verletzt. § 1 Abs. 1 verstößt seiner Meinung nach gegen das Demokratieprinzip und würde insbesondere verhindern, dass er als Abgeordneter der Oppositionsfraktion C bei der nächsten Bundestagswahl wiedergewählt werden würde.

Es könnte daher nicht sein, dass sich die Mitglieder des deutschen Bundestages am 16./17.07.2008 noch einmal mit einem solchen Gesetzesentwurf befassen müssen. X möchte daher vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Beschluss des Ältestenrates vorgehen.

Im Folgenden haben die zweite und dritte Lesung des GNBW stattgefunden. Mehrere Abgeordnete der Oppositionsfaktionen, darunter auch X, haben in der öffentlichen Beratung nochmals ihre Auffassung zum Verstoß des § 1 GNBW gegen das Demokratieprinzip und die Gleichheit der Parteien deutlich gemacht. Tatsächlich haben einige Abgeordnete der A-Fraktion und B-Fraktion daraufhin an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes gezweifelt. Dennoch hat das GNBW den Bundestag mit allen Stimmen der großen Koalition passiert. Der Bundesrat hat zwar nicht ausdrücklich seine Zustimmung erklärt, jedoch hat sich trotz der Einwände von C-, D- und E-Partei auch hier keine Mehrheit für ein Einspruch gegen das Gesetz gefunden. Daher ist das GNBW nach Gegenzeichnung durch die Bundeskanzlerin K vom Bundespräsidenten P ausgefertigt und ordnungsgemäß im Bundesgesetzblatt verkündet worden.

Die Bedenken von C-Fraktion, D-Fraktion und E-Fraktion sind dadurch allerdings nicht beseitigt. Die Fraktionen sind sich zwar nicht sicher, dass § 1 GNBW gegen das Grundgesetz verstößt, sie zweifeln aber an dessen Verfassungsmäßigkeit. Zweifel bestehen auch an der hinreichenden Mitwirkung des Bundesrates. Ferner könnte das GNBW gegen das Demokratieprinzip verstoßen und die Gleichheit der Parteien beeinträchtigen. Deshalb wollen die Oppositionsfaktionen C, D und E vor dem Bundesverfassungsgericht geschlossen, d.h. zusammen mit all ihren Mitgliedern gegen das GNBW vorgehen.

1. Wäre ein solches Vorgehen des X zulässig?

2. Hätte ein solches Vorgehen der drei Oppositionsfaktionen C, D und E Aussicht auf Erfolg? Gehen Sie bei der Beantwortung dieser Fragen bitte auf alle aufgeworfenen Probleme – ggf. hilfsgutachterlich – ein.

Literaturverzeichnis

- Alternativkommentar
Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland
3. Auflage
Neuwied, Stand: August 2002
(zit.: *Bearbeiter* in AK-GG, Art...Rn...,Stand:...)
- Bakker, Rainer
Verfassungswidrigkeit des Mehrheitswahlrechts
Zeitschrift für Rechtspolitik 1994, S. 457 f.
- Bausback, Winfried
Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum
Deutschen Bundestag, Dissertation
Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Frankfurt am Main, 1998
(zit.: Bausback, Verf.-rechtl. Grenzen des WahlR zum dt.
Bundestag, S. ...)
- Behnke, Joachim
Von Überhangsmandaten und Gesetzeslücken
Aus Politik und Zeitgeschichte 2003, Band 52, S.21ff.
(zit.: Behnke, Aus Politik und Zeitgeschichte 2003, B52, 21 (27))
- Degenhart, Christoph
Staatsrecht I
23. Auflage
Heidelberg 2007
(zit.: Degenhart, Staatsrecht I, Rn...)
- Dreier, Horst [Hrsg.]
Grundgesetz-Kommentar
Band II, Art. 20 -82
2. Auflage
Tübingen 2006
(zit.: *Bearbeiter* in Dreier, GG II, Art. ... Rn...)
- Elicker, Michael
Examensrelevante Probleme aus den Bereich der
Gesetzesinitiative und des Vorverfahrens (Art.76 GG)
Juristische Arbeitsblätter 2005, 513 ff.
- Fleury, Roland
Verfassungsprozessrecht
6. Auflage
München 2004
(zit.: Fleury, Verfassungsprozessrecht, S. ...)

- Gersdorf, Hubertus
Verfassungsprozessrecht und
Verfassungsmäßigkeitsprüfung
2. Auflage
Heidelberg 2006
(zit.: Gersdorf, Verfassungsprozessrecht und
Verfassungsmäßigkeitsprüfung, S. ...)
- Hillgruber/Goos
Verfassungsprozessrecht
2. Auflage
Heidelberg 2006
(zit.: Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, Rn...)
- Isensee/Kirchhof
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik
Deutschland
Band III, Demokratie – Bundesorgane
3. Auflage
Heidelberg 2005
(zit.: *Bearbeiter* in Isensee/Kirchhof, Hdb. des StaatsR III, §...Rn...)
- Jarass/Pieroth
Grundgesetz
9. Auflage
München 2007
(zit.: *Bearbeiter* in Jarass/Pieroth, GG, §...Rn...)
- Lechner/Zuck
Bundesverfassungsgerichtsgesetz
5. Auflage
München 2006
(zit.: Lecher/Zuck, BVerfGG, §...Rn...)
- Lenz, Christofer
Die Wahlrechtsgleichheit und das
Bundesverfassungsgericht
Archiv des Öffentlichen Rechts 1996, 337 ff.
(zit.: Lenz, Die Wahkgleichheit und das
Bundesverfassungsgericht AöR 1996, 337 (...))
- Mager/Uerpmann
Überhangmandate und Gleichheit der Wahl
Deutsches Verwaltungsblatt 1995, S. 273ff.
- Maibaum, Achim
Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages
Bochum 1986
(zit.: Maibaum, Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, S..)
- Maunz/Düring
Grundgesetz, Kommentar
Band III, Art, 17-27
München, Stand: November 2006
(zit.: *Bearbeiter* in Maunz/Düring, GG III, §..Rn., Stand...)

- Maunz/Schmidt-Bleibtreu/
Klein/Bethge [Hrsg.] Bundesverfassungsgerichtsgesetz
Band 2
München, Stand: Februar 2007
(zit.: Bearbeiter in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge,
BVerfGG II, §. ..., Rn..., Stand...)
- Nolte/Tams Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz
Juristische Ausbildung 2000, 158 ff.
- Sachs, Michael [Hrsg.] Grundgesetz, Kommentar
4. Auflage
München 2007
(zit.: Bearbeiter in Sachs, GG, Art. ..., Rn...)
- Pieroth/Schlink Grundrechte/Staatsrecht II
23. Auflage
Heidelberg 2007
(zit: Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn435)
- Schürmann, Martin Die Umgehung des Bundesrates
Archiv des öffentlichen Rechts 1990, S. 45 ff.
- Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/
Hopfauf [Hrsg.] GG, Kommentar zum Grundgesetz
11. Auflage
München 2008
(zit.: Bearbeiter in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, Art..Rn..)
- Schneider/Zeh [Hrsg.] Parlamentsrecht und Parlamentspraxis
Berlin 1989
(zit.: Bearbeiter in Schneider/Zeh, ParlamentsR und -praxis, §.. Rn.)
- Stein/Frank Staatsrecht
20. Auflage
Tübingen 2007
(zit.: Stein/Frank, Staatsrecht, S. ...)
- Stern, Klaus Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland
Band I
2. Auflage
München 2005
(zit.: Stern, Staatsrecht I, S. ...)

- Stern, Klaus
Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland
Band II
München 1980
(zit.: Stern, Staatsrecht II, S. ...)
- Umbach/Clemens/Dollinger
[Hrsg.]
Mitarbeiterkommentar BVerfGG
2. Auflage
Heidelberg 2005
(zit.: *Bearbeiter* in Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, §..Rn..)
- v. Mangoldt/Klein/Starck
[Hrsg.]
Kommentar zum Grundgesetz
Band 2: Artikel 20 bis 82
5. Auflage
München 2005
(zit.: *Bearbeiter* in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art...Rn...)
- von Münch/Kunig [Hrsg.]
Grundgesetz-Kommentar
Band 3, Art. 70 – 146
5. Auflage
München 2003
(zit.: *Bearbeiter* in MüK, GGK III, Art. ... Rn...)
- Wade/Bradley
Constitutional and Administrative Law
10. Auflage
Harlow (England), 1985
(zit.: Wade/Bradley, Constitutional and Administrative Law, S.)
- Westerath, Heribert
Die Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den
demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht
Dissertation Wilhelms-Universität Münster
Berlin 1955
- Ziemske, Burkhardt
Ein Plädoyer für das Mehrheitswahlrecht
Zeitschrift für Rechtspolitik 1993, S. 369 ff.

Gliederung

A ZULÄSSIGKEIT DES VORGEHENS VON X.....	1
I ORGANSTREIT NACH ART. 93 I NR.1 GG I.V.M. §§ 13 NR.5, 63FF. BVERFGG.....	1
1. <i>Zuständigkeit</i>	1
2. <i>Parteifähigkeit des Antragsstellers</i> ,.....	1
3. <i>Parteifähigkeit des Antragsgegners</i>	2
4. <i>Verfahrensgegenstand, § 64 I BVerfGG</i>	2
5. <i>Zwischenergebnis</i>	3
6. <i>Verhältnis zur Verfassungsbeschwerde</i>	3
II VERFASSUNGSBESCHWERDE NACH ART. 93 I NR.4A GG I.V.M. §§ 13 NR. 8A, 90FF. BVERFGG	4
1. <i>Zuständigkeit</i>	4
2. <i>Beschwerdefähigkeit</i>	4
3. <i>Beschwerdegegenstand</i>	4
a) Gesetzesentwurf: GNBW	4
b) Beschluss des Ältestenrates zur 2. und 3. Lesung vom GNBW	5
4. <i>Zwischenergebnis</i>	5
III GESAMTERGEBNIS DER ZULÄSSIGKEIT DES VORGEHENS VON X.....	5
B AUSSICHT AUF ERFOLG DES VORGEHENS DER DREI OPPOSITIONSFRAKTIONEN: ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE.....	5
I ZULÄSSIGKEIT	5
1. <i>Zuständigkeit</i>	5
2. <i>Antragsberechtigung (Art. 93 I 2, § 76 I BVerfGG)</i>	6
3. <i>Verfahrensgegenstand (Statthaftigkeit)</i>	6
4. <i>Antragsgrund</i>	6
4. <i>Form und Frist</i>	7
5. <i>Zwischenergebnis</i>	7

II BEGRÜNDETHEIT	7
1. <i>Formell</i>	7
a) Gesetzgebungskompetenz	8
b) Verfahren.....	8
aa) Gesetzgebungsinitiative.....	8
aaa) Verstoß gegen Art. 76 II 1 GG.....	9
bbb) Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue	10
ccc) Zwischenergebnis	10
bb) Beratung und Beschlussfassung im Bundestag.....	10
cc) Mitwirkung des Bundesrates	10
dd) Ausfertigung.....	11
ee) Verkündung im Bundesgesetzblatt	11
c) Zwischenergebnis	11
2. <i>Materiell</i>	11
a) Unvereinbarkeit des § 1 GNBW mit dem GG	11
aa) Unvereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip.....	11
aaa) Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 II 1)	12
bbb) Mehrheitsprinzip	12
ccc) Minderheitenrechte, Opposition	14
ddd) Unvereinbarkeit mit dem Mehrparteiensystem.....	14
eee) Manipulationsverbot als verfassungsrechtliche Grenze.....	15
bb) Beeinträchtigung der Rechte aus Art. 38 I 2(freies Mandat)	16
cc) Unvereinbarkeit mit Art. 21 I 2 GG (Gründungsfreiheit).....	17
dd) Unvereinbarkeit mit Art. 38 I 1 (Wahlgleichheit).....	17
aaa) Ungleichbehandlung	17
(1) Meinung der herrschenden Rechtssprechung	18
(2) Einheitliches Verständnis der Anforderungen an die Wahlgleichheit als Erfolgschancengleichheit.....	18
(3) Einheitliches Verständnis der Wahl als Erfolgswertgleichheit.....	19
(4) Übertragung der Rechtssprechung zu Art. 3 I auf die Wahlgleichheit ..	19
(5) Stellungnahme	20
(6) Zwischenergebnis	21
bbb) Rechtfertigung und derer Schranken.....	21
ccc) Zwischenergebnis	23

ee) Unvereinbarkeit mit Art.21 I i.V.m. Art. 3 I GG (Chancengleichheit der Parteien).....	23
aaa) Chancenungleichheit.....	23
bbb) Rechtfertigung.....	23
ccc) Ergebnis § 1 GNBW	24
b) Vereinbarkeit des § 2 GNBW mit dem GG	24
aa) Bestimmtheitsgebot	24
bb) Wahlgleichheit	25
cc) Ergebnis § 2 GNBW	25
c) Zwischenergebnis	25
3. <i>Ergebnis Begründetheit</i>	25
III GESAMTERGEBNIS DER NORMENKONTROLLE	25

Gutachten

A Zulässigkeit des Vorgehens von X

I Organstreit nach Art. 93 I Nr.1 GG i.V.m. §§ 13 Nr.5, 63ff. BVerfGG

Die Beschwerde des X gegen den Beschluss des Ältestenrats, die zweite und dritte Lesung des GNBW am 16./17.07.2008 stattfinden zu lassen, könnte zulässig sein.

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichtes ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 1¹ i.V.m. §§ 13 Nr.5, 63ff. BVerfGG

2. Parteifähigkeit des Antragsstellers,

Das MdB X müsste zulässiger Antragssteller sein. Nach § 63 BVerfGG sind Bundespräsident, der Bundesrat, der Bundestag, die Bundesregierung und die durch GG, GO-BT und GOBR mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe parteifähig.

Fraglich ist ob der einzelne Abgeordnete ein Organteil darstellt. Der Gesetzgeber hat sich gegen den weiten Begriff des „andern Beteiligten“ (Art. 93 I Nr.1 Var.2) entschieden. (grammatikalische Auslegung) An anderer Stelle (§ 22 I 2 BVerfGG) wird zwischen „Teilen“ und „Mitgliedern“ einer Körperschaft differenziert². Hätte der Gesetzgeber die Mitglieder zulassen wollen, hätte er sie erwähnt. (systematische Auslegung) Teleologisch gesehen ist es fraglich, ob jedem einzelnen Mitglied dieses Verfahren offen stehen und damit das BVerfG sehr belastet ist. All diese Erwägungen lassen nur den Schluss zu, dass das einzelne Mitglied nicht Organteil i.S.v. § 63 BVerfGG ist³.

Jedoch erteilt der Art. 93 I Nr.1 auch „andern Beteiligten“ das Recht zum Organstreit. Fraglich ist das Verhältnis zwischen beiden Normen. Als Ausgestaltung nach Art. 94 II ist § 63 unbedenklich⁴ aber im Fall der Be-

¹ Art. ohne nähere Bez. sind solche des GG

² Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, Rn333

³ vgl. BVerfGE 90, 286 (349f.), Umbach in Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, § 63 Rn6

⁴ vgl. BVerfGE 1, 351 (359)

schränkung auf ihren Inhalt ist sie wegen dem Vorrang der Verfassung (aus Rechtsstaatsprinzip, hergeleitet u.a. aus Art. 20, 28) verfassungswidrig⁵.

Ein Abgeordneter könnte also nach Art. 93 I Nr.1 „anderer Beteiligter“ sein. Aus Art. 38 I 2 ergeben sich die Rechte des Abgeordneten, wodurch er Rechte aus dem GG als „anderer Beteiligter“ erlangt. X ist als Abgeordneter „anderer Beteiligter“ und somit fähiger Antragssteller.

3. Parteifähigkeit des Antragsgegners

Der Ältestenrat müsste zulässiger Antragsgegner sein. Der Ältestenrat könnte ein Organteil des Bundestages mit eigenen Rechten u. Pflichten sein. Diese könnten sich aus § 6 GO-BT ergeben. Der Ältestenrat unterstützt bei der Führung der Bundestagsgeschäfte, soweit dies dem Bundestagspräsidenten oder dem Präsidium nicht vorbehalten ist aber dies nicht als Beschlussorgan (§ 6 II 3 GO-BT). Der Ältestenrat hat das Recht auf Erstellung eines Voranschlags des Haushalteinzelplans, von dem nur mit seiner Zustimmung abgewichen werden darf. Er richtet auch für die Angelegenheit der Bibliothek einen Unterausschuss ein und verkörpert den ehemaligen Vorstand des Bundestages⁶. Er ist Beschlussorgan bzgl. der „inneren Angelegenheiten“ (§ 6 GO-TB), welche Funktion des Vorstandes des § 6 GO-TB 1952 war⁷. Da Ausschüsse parteifähige Organteile des Bundestages sind⁸, der Ältestenrat eine Organfunktion hat⁹, muss daraus und aus dem in § 6 GO-TB genannten Rechten zu schließen sein, das der Ältestenrat ein parteifähiges Organteil des Bundestages ist.

4. Verfahrensgegenstand, § 64 I BVerfGG

Verfahrensgegenstand sind gem. § 64 I BVerfGG Maßnahmen und Unterlassungen, die rechtserheblich sind¹⁰. Handlungen mit nur vorbereitendem oder bloß vollziehendem Charakter scheiden als Gegenstand aus.¹¹ Der Abgeordnete X behauptet durch den Beschluss zur

⁵ Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, Rn313, vgl. Lechner/Zuck, BVerfGG, § 63 Rn4

⁶ Maibaum, Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, S. 52

⁷ Maibaum, aaO, S. 130

⁸ Lechner/Zuck, BVerfGG, § 63 Rn13

⁹ Achterberg/Schulte in v. Mangoldt, Klein/Starck, GG II, Art. 40 Rn13

¹⁰ vgl. BVerfGE 97, 408 (414); 103, 81 (86)

¹¹ BVerfGE 57, 1 (5); 60, 374 (381)

Festlegung der 2. und 3. Lesung am 16./17.07.08 durch das Befassen müssen mit einem seiner Meinung nach verfassungswidrigen GNBW in seinen Rechten nach Art. 38 I 2 verletzt zu sein.

Fraglich ist ob die Festlegung einer 2. und 3. Lesung Rechtserheblichkeit ausstrahlt oder einen bloßen vorbereitenden oder administrativen Charakter hat.

„Der Beschluss des Ältestenrats ist eine im Rahmen der parlamentarischen Autonomie getroffene Entscheidung, die eine rechtserhebliche Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG - die Zustimmung oder Ablehnung des Gesetzentwurfs durch den Deutschen Bundestag - erst vorbereitet.“¹² Rechtserheblich ist erst die freie Debatte, in der der Abgeordnete durch Argumentation die Verantwortung für die Willensbildung übernimmt.

Mit der zweiten und dritten Lesung erfüllt der Antragsgegner nur das Erfordernis eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.¹³

Demnach fehlt es an der Rechtserheblichkeit. Der Beschluss des Ältestenrats ist kein zulässiger Beschwerdegegenstand.

5. Zwischenergebnis

Mithin ist der Antrag des X ist unzulässig.

6. Verhältnis zur Verfassungsbeschwerde

Wenn ein Abgeordneter die Verletzung des Art 38 I 2 rügt ist grds der Organstreit die lex specialis zur Verfassungsbeschwerde¹⁴ und damit das statthafte Verfahren¹⁵, es sei denn es mangelt an einem zulässigen Antragsgegner¹⁶. Da der Ältestenrat ein zulässiger Antragsgegner ist (siehe oben: A I 3), sperrt dies die Möglichkeit des Abgeordneten X die behauptete Verletzung des Art. 38 I 2 im Wege einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr.4a, §§ 13 Nr.8a, 90ff. BVerfGG als Abgeordneter zu rügen.

¹² BVerfGE 112, 363 (365)

¹³ BVerfGE 112, 363 (365)

¹⁴ BVerfGE 60, 374 (380); 62, 1 (31f.); 94, 351 (365)

¹⁵ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn36

¹⁶ BVerfGE 108, 251(267)

II Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr.4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90ff. BVerfGG

Das Vorgehen des X (als Bürger bzgl. Art. 38, nicht als Abgeordneter bzgl. Art. 38 I 2) könnte eine zulässige Verfassungsbeschwerde sein.

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des BVerfG für die Verfassungsbeschwerde ergibt sich aus Art. 93 I Nr.4a i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90ff. BVerfGG

2. Beschwerdefähigkeit

X müsste beschwerdefähig sein. Beschwerdefähig ist gemäß § 90 I BVerfGG grds. „jedermann“, d.h. jeder, der Träger von Grundrechten oder grundrechtsähnlichen Rechten ist¹⁷. X ist als natürliche Person Träger von Grundrechten und als volljähriger Deutscher auch Träger des grundrechtsgleichen Rechtes aus Art. 38 I 1.

3. Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstand sind gem. § 90 I BVerfGG alle Maßnahmen öffentlicher Gewalt, d.h. Maßnahmen der Legislative, Judikative oder Exekutive¹⁸.

a) Gesetzesentwurf: GNBW

Der Gesetzesentwurf des GNBW könnte ein tauglicher Beschwerdegegenstand im Sinne eines Aktes der Judikativen sein.

Eine Stimme in der Literatur hält dies wegen der unmittelbaren Grundrechtsbindung der Gesetzgeber (Art. 1 I) für theoretisch möglich¹⁹.

Demnach läge ein tauglicher Antragsgegenstand vor.

Ein Akt der öffentlichen Gewalt ist aber nur tauglicher Antragsgegenstand, wenn es sich um eine nach außen rechtlich wirksame Maßnahme handelt²⁰ und keine rein interne Verhaltensweise eines Trägers öffentlicher Gewalt ist²¹. Ein Gesetzesentwurf hat keine rechtserhebliche Wirkung gegenüber

¹⁷ u.a. Fleury, Verfassungsprozessrecht, S. 60

¹⁸ u.a. Gersdorf, Verfassungsprozessrecht und Verfassungsmäßigkeitsprüfung, S. 5

¹⁹ Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, Rn148

²⁰ Bethge in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG II, § 90 Rn182, Stand: Feb.2007

²¹ vgl. BVerfGE 112, 363 (366f.)

Bürger, selbst eine innerhalb des Bundestages rechtserhebliche Wirkung ist zweifelhaft.

Mithin ist ein Gesetzesentwurf nicht als tauglicher Beschwerdegegenstand zu erkennen.

b) Beschluss des Ältestenrates zur 2. und 3. Lesung vom GNBW

Der Beschluss des Ältestenrates könnte als Akt der Judikativen tauglicher Antragsgegenstand sein.

Jedoch ist auch bei der Setzung der zweiten und dritten Lesung auf die Tagesordnung des Bundestages die rechtliche Wirksamkeit nach Außen fraglich. Es handelt sich um ein bloßes binnenparlamentarisches Verhältnis und entfaltet keine rechtserhebliche Wirkung nach außen²². Somit ist der Beschluss auch kein tauglicher Beschwerdegegenstand.

4. Zwischenergebnis

Das Vorgehen des X ist nicht zulässig.

III Gesamtergebnis der Zulässigkeit des Vorgehens von X

Für X gibt es kein zulässiges Verfahren um gegen den Beschluss des Ältestenrates, die zweite und dritte Lesung des GNBW auf die Tagesordnung der Sitzungen des Bundestages am 16./17.07.2008 zu terminieren, vor dem Bundesverfassungsgericht vorzugehen.

B Aussicht auf Erfolg des Vorgehens der drei Oppositionsfraktionen: Abstrakte Normenkontrolle

Das Vorgehen der Fraktionen A, B und C hat im Wege des abstrakten Normenkontrollverfahrens gem. Art. 93 I Nr.2 i.V.m. §§ 12 Nr.6, 76 ff. Aussicht auf Erfolg, wenn es zulässig und begründet ist.

I Zulässigkeit

Das Vorgehen der Fraktionen A, B und C müsste zulässig sein.

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des BVerfG für das abstrakte Normenkontrollverfahren ergibt sich aus Art. 93 I Nr. 2 i.V.m. §§ 13 Nr.6; 76 ff.

²² vgl. BVerfGE 112, 363 (366)

2. Antragsberechtigung (Art. 93 I 2, § 76 I BVerfGG)

Die Fraktionen A, B und C müssten antragsberechtigt sein.

Nach § 76 I BVerfGG sind die Bundesregierung, die Landesregierung und ein Drittel der Mitglieder des Bundestages antragsberechtigt. Die Aufzählung des § 76 I BVerfGG ist abschließend²³. Zwar sind die drei Fraktionen an sich nicht antragsberechtigt, bei einem Antrag kann dies als „Drittel des Bundestages“ ausgelegt werden, sobald das Quorum erfüllt ist.²⁴ Der Bundestag besteht aus 612 fraktionsgebundenen Abgeordneten, mangels anderer Angaben sei zu unterstellen, dass dies auch die Gesamtzahl aller Abgeordneten ist. Die Fraktionen A und B haben 406 Abgeordnete. (Aus dem Fünf-Parteiensystem ist zu schließen, dass A bis E alle vertretenen Fraktionen sind, daher die restlichen Abgeordneten eine der 3 Oppositionsfraktionen angehört) Die restlichen 206 fraktionsgebundene Abgeordneten gehören der Fraktionen C, D und E an. 206 von 612 sind 33,66% und stellen damit mehr als ein Drittel der Mitglieder des Bundestages dar. Somit sind die Fraktionen A, B, und C als Drittel des Bundestages Antragsberechtigt.

Da die abstrakte Normenkontrolle der Wahrung des objektiven Rechts dient, ist ein Antragsgegner nicht erforderlich, es gibt ihn nicht²⁵.

3. Verfahrensgegenstand (Statthaftigkeit)

Die drei Fraktionen müssten einen zulässigen Prüfungsgegenstand angreifen. Zulässig ist jede Rechtsnorm des Bundes oder Landes, u.a. auch Gesetze im formellen und materiellen Sinn. Da das GNBW ist ein formelles und materielles Bundesgesetz und damit ein statthafter Prüfungsgegenstand.

4. Antragsgrund

Es muss ein zulässiger Antragsgrund vorliegen. Zwar wird kein individuelles Rechtsschutzinteresse gefordert²⁶ aber ein objektives Klarstellungsinteresse daran, ob die zu prüfenden Normen ungültig sind²⁷.

Nach § 76 I Nr.1 BVerfGG muss der Antragsteller die Norm für nichtig halten. Jedoch zweifeln die drei Fraktionen nur an die

²³ Vgl. BVerfGE 21, 52 (53)

²⁴ Vgl. Fleury, Verfassungsprozessrecht, S.25

²⁵ u. A. Fleury, Verfassungsprozessrecht, S. 25

²⁶ Vgl. BVerfGE 2, 213 (217); 20, 230 (231); 52, 63 (80); 103, 111 (124); 108, 169 (178)

²⁷ Vgl. BVerfGE 6, 104 (110); 96, 133 (137); 101, 30; 103, 111 (124)

Verfassungsmäßigkeit und sind sich bzgl. der Nichtigkeit nicht sicher. Demnach läge kein zulässiger Antragsgrund vor.

Jedoch lässt der Art. 93 I Nr.2 Zweifel zu. Demnach läge ein zulässiger Antragsgrund vor. Aufgrund unterschiedlicher Subsumtionsergebnisse ist eine Klärung des Verhältnisses beider Normen erforderlich:

Der § 76 I Nr.1 könnte eine Konkretisierung darstellen. Ein Blick in den Art. 100 I zeigt, dass das GG zwischen „zweifeln“ und „für nichtig halten“ differenzieren kann²⁸ (systematische Auslegung), daher ist diese Art Konkretisierungstheorie nicht überzeugend. Somit beschränkt der § 76 I Nr.1 auf unzulässiger Weise den Antragsgrund und dementsprechend ist auf den Art. 93 I Nr.2 unmittelbar zurückzugreifen. Die Zweifel indizieren das Klarstellungsinteresse.²⁹

Ein zulässiger Antragsgrund liegt vor.

4. Form und Frist

Der Antrag muss form- und fristgerecht eingereicht werden. Nach § 23 I BVerfGG ist der Antrag schriftlich einzureichen und zu begründen. Dies sei zu unterstellen. An eine Frist ist der Antragssteller nicht gebunden.

Mithin liegt ein ordnungsgemäßer Antrag vor.

5. Zwischenergebnis

Das Normenkontrollverfahren ist zulässig.

II Begründetheit

Die durch die drei Fraktionen eingeleitete abstrakte Normenkontrolle ist begründet, wenn das GNBW formell und/oder materiell verfassungswidrig ist.

1. Formell

Das GNBW ist formell verfassungswidrig, wenn der Bund die Gesetzgebungskompetenz nicht hat und/oder das Gesetzgebungsverfahren nicht ordnungsgemäß ist.

²⁸ Fleury, Verfassungsprozessrecht, S.27

²⁹ BVerfGE 52, 63 (80); 103, 111 (124); 108, 169 (178)

a) Gesetzgebungskompetenz

Der Bund müsste die Gesetzgebungskompetenz haben. Nach Art. 30, 70 liegt diese bei den Ländern, soweit das GG nichts anderes vorsieht. Es könnte sich um ein Fall der ausschließlichen Gesetzgebung nach Art.71 handeln. Der Art. 38 III ermächtigt das nähere durch ein Bundesgesetz bestimmen zulassen. Dies verleiht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung für Wahlen auf der Bundesebene³⁰. Somit hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz.

b) Verfahren

Das GNBW müsste ordnungsgemäß das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen haben.

aa) Gesetzgebungsinitiative

Die Einbringung des Gesetzentwurfes des GNBW durch die Regierungsfractionen müsste verfahrensgemäß sein.

Die Regierungsfractionen A und B könnten als Mitte des Bundes initiativberechtigt sein (Art. 76 I Var.2). Initiativberechtigt sind nach Art. 76 I Bundesregierung, Mitte des Bundestages und Bundesrat. Nach § 76 I GO-BT sind für „Mitte des Bundestages“ 5% der Mitglieder notwendig. Da die Regierungsfractionen diese Anzahl unschwer erreicht ist die Frage, ob es sich beim § 76 I GO-BT um eine zulässige Einschränkung handelt, nicht entscheidungserheblich.

Problematisch hingegen ist jedoch, das A und B, indem sie das GNBW nicht durch ihre Regierung, die nach Art. 76 II 1 verpflichtet wäre den Gesetzesentwurf zum Bundesrat zuzuleiten, sondern über ihre Fraktion eingebracht haben und dadurch die Beteiligung des Bundesrates umgangen sind.

Für die Entscheidungserheblichkeit dieses Problems ist zunächst zu klären, ob ein Verstoß gegen Art. 76 II 1 überhaupt zur Nichtigkeit des GNBW führt.

Die Norm hat den Zweck, dass der Bundestag im frühen Verfahrensstadium frühzeitig den Standpunkt des Bundesrates berücksichtigen kann³¹. Das die Stellungnahme weder zwingend vorgeschrieben, noch bindend ist, könnte

³⁰ Vgl. Pieroth in Jarass, Pieroth, GG, § 38 Rn21

³¹ Bryde in MüK, GGK III, Art 76 Rn17

jedoch dafür sprechen, dass es sich beim Art. 76 II 1 um eine bloße Ordnungsvorschrift ohne die Rechtsfolge Nichtigkeit bei Verstoß handelt.³² Jedoch dürfte der strikte Wortlaut den Ausschlag geben: Gesetzesvorlagen „sind“ weiterzuleiten. Bei Verstoß ist das GNBW „nicht nach dieser Vorschrift des Grundgesetzes“ (Art.82 I 1) entstanden³³. Demnach führt ein Verstoß gegen Art. 76 II 1 zur Nichtigkeit des GNBW.

Folglich ist das oben genannte Problem entscheidungserheblich und muss erörtert werden: Die Umgehung des ersten Durchgangs beim Bundesrat könnte gegen Art. 76 II 1 und gegen den Grundsatz der Organtreue verstoßen.

aaa) Verstoß gegen Art. 76 II 1 GG

Fraglich ist, ob der Art. 76 II I den formellen oder materiellen Begriff des Vorlegens umfasst.³⁴

(1) Stellt man auf die „materielle Urheberschaft“ ab, so wäre das Umgehen ein Verstoß gegen Art. 76 II 1 GG³⁵. Demnach wäre die Initiative des GNBW nichtig.

(2) Stellt man formell auf das „Vorlegen“ als Akt des Nach-Außen-Bekannt-Machens ab³⁶, stellt das Umgehen kein Verstoß des Art. 76 II 1 dar. Demnach wäre das GNBW noch nichtig.

Zwar spricht für (1) das der Vorleger die Verantwortung für die Vorlage übernimmt und die Umgehung mit dem Normzweck nur „*schwerlich zu vereinbaren*“ sei.³⁷

Andererseits spricht für (2) der Art. 76 II 1 dafür, dass auf das „*Vorlegen*“ und nicht auf das Verfassen oder Erarbeiten abgestellt wird. Auch sei die Feststellung der Urheberschaft oft nicht mehr möglich.³⁸ Charakter von Verfahrensvorschriften ist es gerade, dass sie eine formale Natur haben, daher streng am Wortlaut auszulegen sind³⁹.

Im Ergebnis ist auf dem formellen Begriff des Vorlegens abzustellen.

³² Degenhart, Staatsrecht I, Rn 199

³³ Vgl. Elicker JA 2005, 513, 515; Degenhart, Staatsrecht I, Rn199

³⁴ Vgl. Schürmann, AöR 115, 45 (56)

³⁵ Vgl. Nolte/Tams, Jura 2000, 58 (60)

³⁶ Vgl. Schürmann, AöR 115, 45, (57)

³⁷ Vgl. Nolte/Tams, aaO (Fn37), m. W. N.

³⁸ Vgl. Nolte/Tams, aaO (Fn37)

³⁹ Vgl. BVerfGE 62, 1 passim

Damit liegt kein Verstoß gegen Art. 76 II 1 vor.

bbb) Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue

Entsprechend dem ungeschriebenen Grundsatz der Organtreue ist es Bundesorgane geboten rücksichtsvoll miteinander umzugehen und ein Mindestmaß an Kooperation erforderlich.⁴⁰

Daraus folgt, dass die Verfassungswidrigkeit festzustellen sei, wenn die Umgehung gerade das Ziel hat, die Rechte des Bundesrates zu verkürzen.⁴¹

Jedoch ist dieses subjektive Element schwer feststellbar. Wenn dies ein rücksichtsloses Verhalten ist, kommt dieses nicht von Bundestag, sondern von der Regierungsfraktion, welche kein Bundesorgan ist, demnach ist fraglich, ob der Grundsatz der Organtreue überhaupt anwendbar ist. Trotz aller verfassungspolitischen Bedenken stellt die Umgehung keine Verletzung der Organtreue⁴² und damit auch keine verfassungswidrige Umgehung dar.

ccc) Zwischenergebnis

Die Gesetzgebungsinitiative ist verfassungsgemäß.

bb) Beratung und Beschlussfassung im Bundestag

Nach Art. 77 I 1 sind Bundesgesetze durch den Bundestag zu beschließen. Das Nähere regelt die GO-BT. Nach § 79ff. GO-BT geschieht dies in 3 Lesungen. Dies ist geschehen. Das GNBW wurde verfassungsgemäß vom Bundestag beschlossen.

cc) Mitwirkung des Bundesrates

Die Mitwirkung des Bundestages muss hinreichend sein. Zunächst ist zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetz. Grds. handelt es sich nur um ein Zustimmungsgesetz, wenn das GG die ausdrücklich bestimmt.

Art. 38 III sieht ein Bundesgesetz, da von „mit Zustimmung des Bundesrates“ nicht die Rede ist⁴³, ist argumentum e contrario von einem Einspruchsgesetz auszugehen. Da kein Einspruch erhoben wurde und auch der Vermittlungsausschuss, Art. 77 II GG, nicht angerufen wurde, hat sich

⁴⁰ Stern, Staatsrecht I, S.134f.

⁴¹ Schürmann, AöR 115, 45, 62

⁴² Vgl. Stern, Staatsrecht II, S. 618f.

⁴³ Vgl. Degenhart, Staatsrecht I, Rn657

der Bundesrat dieses Rechtes enthalten und damit stellt diese passive Billigung eine hinreichende Beteiligung dar.

dd) Ausfertigung

Nach Gegenzeichnung durch die Kanzlerin K wurde das GNBW nach Art. 82 I ordnungsgemäß vom Bundespräsidenten P ausgefertigt.

ee) Verkündung im Bundesgesetzblatt

Das GNBW wurde nach Art. 82 I ordnungsgemäß im Bundesgesetzblatt verkündet.

c) Zwischenergebnis

Das GNBW ist formell nicht verfassungswidrig.

2. Materiell

Das GNBW ist materiell verfassungswidrig, wenn es mit dem Grundgesetz, insb. den Grundsätzen aus Art. 20 und den Grundrechten, unvereinbar ist.

a) Unvereinbarkeit des § 1 GNBW mit dem GG

Der § 1 GNBW könnte mit dem GG unvereinbar sein. Angriffspunkt ist im § 1 I die Ausgestaltung der Wahl „nach den Grundsätzen einer Mehrheitswahl.“ Die Abs. 2, 3, 4 sind zwingende Folgen des Abs.1 und deshalb würde im Falle der Unvereinbarkeit des Abs.1 mit dem GG dies die Verfassungswidrigkeit der Abs. 2, 3, 4 implizieren.

aa) Unvereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip

§ 1 I GNBW könnte gegen das Demokratieprinzip verstoßen.

Das Demokratieprinzip ergibt sich aus dem Art. 20 I, II und bedeutet „freie Selbstbestimmung aller Bürger“⁴⁴, daher darf gemäß Art. 20 II 1 die Staatsgewalt nur vom Volk(Gedanke der Volkssouveränität), also von keiner anderen Legitimationsquelle ausgehen.⁴⁵ Die vom Volk ausgehende Staatsgewalt wird durch Organe u.a. der Gesetzgebung (Art. 20 II 2 Halbs. 2), legitimiert durch Wahlen (Art. 20 II 2 Halbs.1), ausgeübt. Wahlen sind Personenentscheidungen⁴⁶ auf Zeit. Die Willensbildung darf dabei nicht von

⁴⁴ BVerfGE 44, 125 (142); 107, 59 (92)

⁴⁵ Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, § 20 Rn4

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 47, 253 (276)

den Staatsorganen zum Volk sondern vom Volk zu den Staatsorganen vollzogen werden⁴⁷

aaa) Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 II 1)

Das Mehrheitswahlrecht könnte mit dem Grundsatz der Volkssouveränität unvereinbar sein.

Der Grundsatz der Volkssouveränität verlangt „*Identität von Regierenden und Regierten als Grundaxiom der repräsentativen Demokratie*“⁴⁸, d.h., dass jeder Staatsbürger den gleichen Anteil an der Bildung des Volkswillens⁴⁹, also bei der Zusammensetzung des Bundestages haben muss. An dieser Voraussetzung könnte es fehlen. So zeigen Wahlstatistiken der General Elections in England 1983, dass die Liberalen trotz 25,4% Wählerstimmen nur 3,5% der Parlamentssitze bekamen⁵⁰. Bei solchen möglichen Wahlausgängen ist die o.g. Voraussetzung schwer zu bejahen.

Jedoch müsste dies hingenommen werden, wenn dafür ein anderes nicht unwichtigeres Verfassungsgut gewährleistet wird. In Betracht kommt hierbei die Schaffung eines funktionsfähigen Parlamentes mit mehrheitsfähiger Regierung, hergeleitet aus dem Mehrheitsprinzip:

bbb) Mehrheitsprinzip

Zunächst muss das Mehrheitsprinzip als Demokratieprinzip aus dem Grundgesetz hergeleitet und begründet werden.

Die Mehrheitsentscheidung findet ihre verfassungsrechtliche Verankerung, insb. für die Entscheidungen von Bundestag und Bundesrat (Art. 42 II 1, 52 III 1), für die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 II 1) und die des Bundespräsidenten (Art. 54 VI), sowie bei Volksabstimmungen bei der Länderneugliederung (Art. 29)⁵¹. Fraglich ist, ob dieses Mehrheitsprinzip auch auf Wahlen nach Art. 20 II 2 Alt.1 übertragbar ist. Dies ist der Fall wenn dies ein Grundprinzip der Demokratie ist.

Eine 100%ige Übereinstimmung von Gesamtwille und Einzelwille nach einem Einstimmigkeitsprinzip ist wegen der Vetoposition des Einzelnen, die

⁴⁷ BVerfGE 20, 56 (98f.)

⁴⁸ vgl. Stein in AK-GG, Art. 20 Abs 1-3, Rn32, Stand: 2001

⁴⁹ vgl. Stein in AK-GG, Art. 20 Abs 1-3, Rn11, Stand: 2001

⁵⁰ Nachweise in Wade/Bradley, Constitutional and Administrative Law, S. 166

⁵¹ So u.a. Sachs in Sachs, Art. 20 Rn22

zur „*Obstruktion einladend*“ ist und zum Erliegen der Staatsmacht führt⁵², kontraproduktiv. Die Vermutung der sachlichen Richtigkeit der Mehrheitsentscheidung des Aristoteles wird nicht mehr vertreten.⁵³ Da dieser Anspruch nicht besteht, sind Änderungen möglich und damit wird die Verfestigung politischer Macht verhindert, was wiederum den gesellschaftlichen Prozess für die Zukunft offen hält⁵⁴. Die staatsbürgerliche Gleichheit, als Voraussetzung der Verwirklichung des Mehrheitsprinzips, verwirklicht dies zugleich die Gleichheit.⁵⁵ Letztendlich verhindert das Mehrheitsprinzip den Zustand der festgeschriebenen Fremdbestimmung: die Minderheit beugt sich der Mehrheit mit der Gewissheit für ihre Anliegen auch die Chance zu haben, eine Mehrheit zu finden, dies führt zu größerer Autonomie.⁵⁶

Im Ergebnis ist das Mehrheitsprinzip als „*fundamentales Prinzip der Demokratie*“⁵⁷ anzuerkennen. Demnach gilt es auch für die Wahlen nach Art. 20 II 2 Alt.1 entsprechend.⁵⁸ Fraglich jedoch ist, ob man die Mehrheitswahl mit dem Mehrheitsprinzip gleichsetzen kann. Nicht immer führt die einfache Mehrheitswahl zur Legitimation der Regierung durch die Mehrheit: 1979 erhielten die Konservativen bei den englischen Parlamentswahlen 53% der Sitze bei nur 44,9% der Stimmen, 1983 sogar 61% der Sitze bei nur 42% der Stimmen⁵⁹. Daher besteht die theoretische Gefahr, dass bei nur 45% der Stimmen die Regierungspartei dennoch eine ausreichende Mehrheit für eine Verfassungsänderung gem. Art. 79 II hat⁶⁰. Fraglich ist daher was das Mehrheitsprinzip unter Mehrheit versteht, ob es ausreichend ist, wenn eine relative Stimmenmehrheit die absolute Mehrheit der Parlamentssitze (im zugespitzter Form sogar eine Verfassungs-Änderungsmehrheit) erhält. Jedoch spricht die Auslegung der Art. 54 VI, 63 IV 1 dafür, dass eine relative Mehrheit, für die weniger, als die Hälfte aller

⁵² so Dreier in Dreier, GG II, Art. 20(Demokratie) Rn73

⁵³ vgl. u.a. Dreier in Dreier, GG II, Art. 20 Rn74

⁵⁴ Hofmann/Dreier in Schneider/Zeh, ParlamentsR und -praxis, §5 Rn53

⁵⁵ Bausback, Verf.-rechtl. Grenzen des WahlR zum dt. Bundestag, S. 79

⁵⁶ So Bausback, aaO (Fußn55), S. 78

⁵⁷ vgl. BVerfGE 1, 299 (315); 29, 154 (165)

⁵⁸ Ausdrücklich: Herzog in Maunz/Düring, GG III, Art. 20 II Rn15f.

⁵⁹ Nachweise in Wade/Bradley, Constitutional and Administrative Law, S.166

⁶⁰ So Bakker, Verfassungswidrigkeit des Mehrheitswahlrechts, ZRP 1994, 457 (458)

Stimmen erreicht wurden⁶¹, dem Mehrheitsprinzip genug Rechnung trägt. Damit ist Mehrheitswahl als Mittel zur Förderung eines funktionsfähigen Parlamentes durch das Mehrheitsprinzip gebilligt und damit ist die Abweichung vom o.g. Grundaxiom gerechtfertigt.

ccc) Minderheitenrechte, Opposition

Die Mehrheitswahl könnte jedoch die des Mehrheitsprinzips immanenten Minderheitenrechte verletzen.

Das Demokratieprinzip gebietet Minderheitenschutz und das Recht auf die Ausübung der verfassungsgemäßen Opposition.⁶²

Die Entscheidung für eine Mehrheitswahl tendiert zu einem Zwei-Parteien-System, dabei ist die Ausbildung einer Opposition, ausgeübt durch die zweitstärkste Partei, gewährleistet. Fraglich ist nur, ob das Demokratieprinzip auch mittleren bis kleineren Parteien, sofern sie nicht unerheblich kleine Minderheiten sind, einen Anspruch auf ein Parlamentssitz gibt. Da, wie in England ersichtlich, es auch möglich ist, für eine dritte Partei ins Parlament einzuziehen und die Schaffung einer Opposition gewährleistet ist, ist somit dem Minderheitenschutz genügend Rechnung getragen. Der Anspruch der kleineren Parteien wird durch den Bedarf eines funktionsfähigen Parlamentes relativiert.

ddd) Unvereinbarkeit mit dem Mehrparteiensystem

Die Einführung der Mehrheitswahl tendiert zu einem Zweiparteienstaat⁶³ und könnte damit gegen das Mehrparteiensystem verstoßen. Zunächst müsste sich das Mehrparteiensystem aus dem Demokratieprinzip des GG ergeben. Art. 21 gewährleistet die Gründungsfreiheit (Abs. 1 S.2) und Betätigungsfreiheit⁶⁴.

Damit diese Freiheiten überhaupt einen Sinn haben, ist davon auszugehen, dass unseres GG ein Mehrparteiensystem⁶⁵ vorsieht.

Fraglich ist, ob nur die Entstehung des Einparteiensystems⁶⁶ oder auch schon die Mehrheitswahl mit dem Mehrparteiensystem unvereinbar ist.

⁶¹ vgl. Sachs in Sachs, GG, Art.20 Rn24

⁶² Vgl. Sachs in Sachs, Art. 20 Rn26

⁶³ Vgl. Bakker, Verfassungswidrigkeit des Mehrheitswahlrechts, ZRP 1994, 457 (458)

⁶⁴ vgl. Klein in Maunz/Düring, GG III, Art.21 Rn273, Stand: März 2001, Ipsen in Sachs, GG, Art.21 Rn 27ff.

⁶⁵ vgl. Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, § 21 Rn40

(1) Nach einer Ansicht gehen Art. 21 II, 67 I, 68 I und 81 I von einem Vielparteiensystem aus⁶⁷. Demnach wäre die Mehrheitswahl schwer mit dem Mehrparteiensystem vereinbar.

(2) Nach einer anderen Ansicht lässt sich ein Zweiparteiensystem aus den Bestimmungen der Art. 29 III, 42 II, 54 VI, 63, 121 und den daraus abgeleiteten Mehrheitsprinzip⁶⁸ rechtfertigen. Demnach wäre die Mehrheitswahl mit dem Mehrparteienstaat vereinbar.

Die in (2) genannten Normen beziehen sich aber auf die Volksabstimmung (Art.29) und die Entscheidungsfindung im Parlament (Art. 42 II, 54 VI, 63, 121) und daraus ließe sich die Forderung (nur eine Billigung, s.o.) einer einfachen Mehrheitswahl nicht ableiten.⁶⁹ Andererseits könnte man auch argumentieren, dass sich die genannten Normen bei (1) auf verfassungswidrige Parteien (Art 21 II) und Wege der Auflösung des Bundestages/Folgen der Nichtauflösung (Art. 67 I, 68 I, 81 I) beziehen und daher auch keine verfassungssystematischen Argumente zur Annahme, das GG gebiete das Vielparteiensystem, zu sehen.

Auch führt die Mehrheitswahl nicht immer zu einem bloßen Zweiparteiensystem, wie seither in England zu beobachten ist⁷⁰. Die Unvereinbarkeit des Mehrheitswahlrechtes mit dem Mehrparteienstaat lässt sich im Ergebnis daher nicht sicher feststellen.

eee) Manipulationsverbot als verfassungsrechtliche Grenze

Möglicherweise liegt mit dem § 1 GNBW, wie von C, D und E behauptet, eine Manipulation zugunsten der „Volksparteien“ vor, welche mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar ist.

Fraglich ist, wie die Manipulation als Rechtsbegriff zu definieren ist.

Da die durch objektive Kriterien gezogenen Grenzen bereits durch die Chancengleichheit der Parteien, die Wahlgleichheit und dem Mehrheitsprinzip verfassungsrechtliche Grenzen darstellen, ist auf subjektive Elemente, die Motive des Gesetzgebers bzw. Parlamentsmehrheit

⁶⁶ Sannwald in Schmidt/Bleibtreu/Hoffmann/Hopfauf, GG, § 21 Rn40

⁶⁷ Bakker, Verfassungswidrigkeit des Mehrheitswahlrechtes, ZRP 1994, 457 (458)

⁶⁸ vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, S. 58

⁶⁹ Bakker, aaO (Fußn. 67)

⁷⁰ vgl. die Nachweise bei Wade/Bradly, Constitutional and Administration Law, S.173

abzustellen.⁷¹ Besteht das Hauptmotiv in der Schädigung politischer Gegner, so wirkt dies „desintegrierend auf die Gesellschaft“⁷², zieht das Mehrheitsprinzip in Zweifel und verstößt damit auf nicht rechtfertigender Weise gegen das Demokratieprinzip⁷³ und ist damit verfassungswidrig.⁷⁴ Dabei sind alle Äußerungen der A und B im und ggf. außerhalb des Parlaments zu betrachten. Außer dem Motiv der Verhinderung zäher Koalitionsverhandlungen können mangels Angaben keine weiteren unterstellt werden. Das o.g. hat nicht der Schädigung politischer Gegner. Mithin ist eine verfassungswidrige Manipulation feststellbar.

bb) Beeinträchtigung der Rechte aus Art. 38 I 2(freies Mandat)

Die Mehrheitswahl könnte die Rechte der Abgeordneten aus Art. 38 I 2 beeinträchtigen.

Nach dieser Norm sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Weisungen und Aufträge nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Die als Vorteil anerkannte „*unmittelbare Bindung*“ des Wahlkreisabgeordneten an seine Wähler seines Wahlkreises⁷⁵ führt zur konkreten Gefahr des „Wahlkreisprotektionismus“⁷⁶ und damit werden seine Entscheidungen durch seinen Wahlkreis beeinflusst. Zumal sieht das GG den Bundestag nicht als Versammlung lokaler Vertreter an.⁷⁷ Demnach wäre der Abgeordnete in seinem freien Mandat beeinträchtigt. Jedoch sind nicht alle Abstimmungen öffentlich und dem Abgeordneten drohen auch keine Sanktionen bei Nichteinhaltung der Wahlkreismeinung. Allein die Angst vor der Nichtwiederwahl wegen Missachtung der Wahlkreisinteressen kann aber keine verfassungswidrige Beeinträchtigung darstellen. Zugespitzt ausgedrückt: Auch ein wahlkreisunabhängigen Abgeordneter strebt grds. nach Wiederwahl und nimmt dabei auch in Kauf gegen sein Gewissen zu handeln.

⁷¹ vgl. Bausback, Verf.-rechtl. Grenzen des WahlR zum dt. Bundestag, S. 123f.; so ähnlich BVerfGE 1, 208 (238f.)

⁷² so Bausback, aaO (Fußn71), S.123

⁷³ so Bausback, aaO (Fußn71), S.123

⁷⁴ so Bausback, aaO (Fußn71), S.124

⁷⁵ So ausdrücklich Ziemse, ZRP 1993, 369

⁷⁶ so Bakker, ZPR 1994, 457 (458)

⁷⁷ Siehe Meyer in Isensee/Kirchhof, Hdb. des StaatsR III, §45 Rn35

Im Ergebnis ist festzustellen, dass diese Beeinträchtigung nicht zur Verfassungswidrigkeit des GNBW führen kann.

cc) Unvereinbarkeit mit Art. 21 I 2 GG (Gründungsfreiheit)

Das GNBW könnte auf ungerechtfertigter Weise in die Gründungsfreiheit der Parteien eingreifen.

(1) Art. 21 I 2 gewährleistet das subjektive Recht der Parteigründung, positiv den Eintritt und den Verbleib, negativ das Fernbleiben und Austreten aus einer Partei⁷⁸.

(2) Fraglich ist, ob das GNBW zumindest mittelbar in die Gründungsfreiheit eingreift. § 2 PartG erfordert, dass politische Parteien den Willen haben müssen, bei Bundestags bzw. Landtagswahlen mitzuwirken. Nach einer Ansicht geht der Mitwirkungswille mit der Chance auf Parlamentssitzen einher.⁷⁹ Demnach verhindert die Mehrheitswahl als quasi- „40%-Speerklausel“⁸⁰ eine Chance für Kleinparteien auf Sitze und stört demnach die Entfaltung eines Mitwirkungswillens.⁸¹ Jedoch verhinderte die 5%-Speerklausel, die kleinen Parteien ebenfalls die Chance auf Parlamentssitzen nimmt, die zahlreichen Gründungen kleinster Parteien in Deutschland nicht. Zumal hängt gemäß § 2 II die Rechtstellung als Partei nur von der regelmäßigen Teilnahme, nicht vom Erfolg einer Partei ab.

Im Ergebnis ist ein Eingriff in die Gründungsfreiheit nicht zu erkennen.

dd) Unvereinbarkeit mit Art. 38 I 1 (Wahlgleichheit)

Die in § 1 I GNBW statuierte Mehrheitswahl könnte die grundrechtsähnliche Wahlgleichheit verfassungswidrig einschränken.

aaa) Ungleichbehandlung

Zunächst müsste eine Ungleichbehandlung vorliegen. Es werden verschiedene Gleichheitsanforderungen durch Literatur und Rechtsprechung besprochen:

⁷⁸ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 21 Rn15

⁷⁹ Bakker, Verfassungswidrigkeit des Mehrheitswahlrechts, ZRP 1994, 457 (459)

⁸⁰ Überspitze Bez. von Düring: Sondervotum, Zur Neugestaltung des Wahlrechts, S. 58

⁸¹ Vgl. Bakker, Verfassungswidrigkeit des Mehrheitswahlrechts, ZRP 1994, 457 (459)

(1) Meinung der herrschenden Rechtsprechung

Die stRspr. des BVerfG stellt darauf ab, dass sich der Gesetzgeber mit der Wahl des Wahlsystems auch an die für dieses System zugrunde-liegenden Gleichheitsanforderungen unterwirft. Demnach muss die Mehrheitswahl sich nur an das Erfordernis der Zählwertgleichheit und der Erfolgchancengleichheit messen⁸²:

(a) Zählwertgleichheit bedeutet, dass jeder die gleiche Anzahl an Stimmen hat und dass die Stimme jeder Person gleich gewichtet wird⁸³. Nach § 1 IV hat jeder Wähler eine Stimme und Differenzierungen des Stimmengewichts sind auch nicht vorgesehen. Bei einer bloßen Abstellung auf den Zählwert wäre keine Ungleichbehandlung vorhanden.

(b) Die Erfolgchancengleichheit erfordert, dass ex ante die „gleiche rechtliche Möglichkeit“⁸⁴ bestehen muss um auf das Wahlergebnis Einfluss nehmen zu können⁸⁵. Bei der Mehrheitswahl hat jeder die gleiche Möglichkeit jemanden zu wählen, der Erfolg haben könnte und da § 2 GNBW eine gleiche Anzahl von Wahlberechtigten pro Wahlkreis verlangt liegt die Erfolgchancengleichheit vor.

Demnach läge keine Ungleichbehandlung vor.

(2) Einheitliches Verständnis der Anforderungen an die Wahlgleichheit als Erfolgchancengleichheit

Nach einer in der Literatur vertretenen Meinung schlägt eine Mehrheitswahl mit einer hohen Sperrklausel in die Verhältniswahl und Mehrheitswahl in Stimmkreisen mit hoher Mandatszahl ins andere System um⁸⁶. Aufgrund dieser unscharfen Grenzen muss ein einheitlicher Gleichheitsmaßstab, der der Erfolgchancengleichheit, gezogen werden⁸⁷. Die Mehrheitswahl ist mit der Erfolgchancengleichheit vereinbar (siehe oben). Damit läge keine Ungleichbehandlung vor.

⁸² Vgl. BVerfGE 95, 335 (353); 408 (417)

⁸³ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn6

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 95, 335 (362)

⁸⁵ Behnke, Aus Politik und Zeitgeschichte 2003, B52, 21 (27)

⁸⁶ Lenz, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht AöR1996, 337, (343f.)

⁸⁷ Lenz, aaO (Fußn86), 354f.

(3) Einheitliches Verständnis der Wahl als Erfolgswertgleichheit

Eine weitere Meinung, die auch einen einheitlichen Gleichheitsmaßstab verlangt, folgert unmittelbar aus Art. 38 I 1, dass auch der Erfolgswert gleich sein muss⁸⁸.

Jede Stimme muss demnach bei der Umsetzung in Parlamentssitzen gleich berücksichtigt werden.⁸⁹ Die Stimmen an die im Wahlkreis unterlegenen Kandidaten werden bei der Umsetzung in die Parlamentssitze nicht berücksichtigt. Die Mehrheitswahl erfüllt nicht die Anforderungen der Erfolgsgleichheit.

(4) Übertragung der Rechtsprechung zu Art. 3 I auf die Wahlgleichheit

Nach dieser Theorie⁹⁰ ist, wie bei der neueren Rechtsprechung bzgl. des Art. 3 I, zwischen Differenzierungen nach Personengruppen und Sachverhalte zu unterscheiden⁹¹. Die erste Differenzierung betrifft aufgrund der Anknüpfung an die Person des Wählers den Zählwert und der Erfolgswert ist aufgrund des Erfolges einer Stimme, ein Sachverhalt, letztere Differenzierung⁹². Entsprechend der Rechtsprechung bzgl. Art 3 I darf beim Zählwert aufgrund der Bedeutung des staatsbürgerlichen Teilnahmerechts nicht differenziert werden⁹³. Eine Differenzierung des Erfolgswerts ist rechtfertigbar, allerdings ist aufgrund der Wichtigkeit entsprechend der neuen Formel die Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Eine Ungleichbehandlung liegt u.a. vor wenn ein Sachverhalt gesetzlich geregelt, ein anderer in einer bestimmten weise anders behandelt wird und beide Sachverhalte unter einen Oberbegriff gefasst werden können.⁹⁴

Ein Wähler, der in einen Wahlkreis den Sieger wählt, dessen Stimme hat Erfolg, ein Wähler, der einen Unterlegenen wählt, dessen Stimme hat kein Erfolg. Wähler mit Erfolg und Wähler ohne Erfolg bilden den Oberbegriff Wähler. Mithin läge eine Ungleichbehandlung vor.

⁸⁸ Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 155

⁸⁹ Vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 38 Rn6

⁹⁰ von: Mager/Uerpmann, Überhangmandate und Gleichheit der Wahl, DVBl. 1995, 273 (276)

⁹¹ Vgl. Rechtsprechung zu Art 3 I: BVerfGE 88, 87 (96f.)

⁹² Mager/Uerpmann, aaO (Fußn90)

⁹³ ders., aaO

⁹⁴ Vgl. Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn435

(5) Stellungnahme

Aufgrund der unterschiedlichen Subsumtionsergebnisse ist eine Stellungnahme zum Streitstand erforderlich:

Das Konzept der Rspr. des BVerfG (1) trägt der allgemein anerkannten Systemwahlfreiheit⁹⁵ Rechnung. Jedoch hat diese Dogmatik ein Schwachpunkt in seiner Anwendbarkeit: Es ist unklar, welche Kriterien das Wahlsystem bestimmen, wenn es Elemente beider Grundwahlsysteme in sich vereint⁹⁶. Problematisch sind dabei die offenen Fragen, ob der Gesetzgeber zwischen beliebig vielen Varianten wählen darf und welchen Charakter Mischsysteme haben⁹⁷. Da, wie oben gezeigt, die Wahlsysteme fließend ineinander übergehen⁹⁸, muss ein einheitlicher Maßstab zu finden sein, dies widerspricht der Maßstab-Unterwerfung durch Systemwahl.

Auch fehlt es an einer dogmatischen Begründung dieses Folgerichtigkeitspostulats, dessen Reichweite auch unklar bleibt⁹⁹.

Im Ergebnis ist somit (1) abzulehnen.

Zwar trägt das Konzept (2) der Forderung nach einem einheitlichen Bewertungsmaßstab Rechnung, jedoch lässt die Erfolgchancengleichheit dem Gesetzgeber zu große Entscheidungsspielräume, die dazu führen, dass es keine wirksame Prävention gegen Missbrauch und Machtverfestigungen gibt¹⁰⁰. Daher ist diese Lösung (2) nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar und demzufolge abzulehnen.

Auch das Konzept (3) wird der Forderung nach einen einheitlichen Maßstab gerecht. Jedoch führt die strenge Auslegung des Art. 38 I als Erfolgswertgleichheit zwingend zum Verhältniswahlrecht, was der anerkannten Systemfreiheit und der Entstehungsgeschichte des Art. 38¹⁰¹ widerspricht und daher ist im Ergebnis auch (3) abzulehnen ist.

⁹⁵ kein Vorgeschiedenes Wahlsystem: BVerfGE 6, 104 (111); 95, 335 (349)

⁹⁶ vgl. Bausback, Verf.-rechtl. Grenzen des WahlR zum dt. Bundestag, S. 167

⁹⁷ Vgl. Lenz, aaO(Fußn86), S. 344: Diese Fragen ergeben sich bei der Auswertung des Urteils zu den Überhangmandaten (BVerfGE 95, 408ff.)

⁹⁸ Lenz, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht 1996, 337, (343f.)

⁹⁹ Vgl. Bausback, aaO(Fußn96), S. 176f.

¹⁰⁰ Vgl. Bausback, aaO(Fußn96), S. 169

¹⁰¹ zur Entstehungsgeschichte: Bausback, aaO(Fußn95) S.104ff. (113) m. w. N.

Die Dogmatik (4) wird der Forderung eines einheitlichen Maßstabes gerecht. Für die Übertragung der neueren Rspr. bzgl. Art 3 I spricht, dass BVerfG ständig erwähnte, dass die Wahlgleichheit eine Ausprägung des Allgemeinen Gleichheitssatzes sei¹⁰². Auch lässt es dem Gesetzgeber genügend Spielraum, um die Systemwahlfreiheit auszuüben¹⁰³.

Bei der Verletzung der Erfolgsgleichheit bleibt auch noch ein erforderlicher Rechtfertigungsspielraum, einer Abwägung der Interessen nach den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit¹⁰⁴, wie es sogar das BVerfG bei der Rechtfertigung der 5%-Sperrklausel¹⁰⁵ tat. Mithin ist dieser Übertragungstheorie zu folgen.

(6) Zwischenergebnis

Demzufolge liegt eine Ungleichbehandlung (eines Sachverhaltes) vor, jedoch ist eine Rechtfertigung möglich.

bbb) Rechtfertigung und derer Schranken

Das Durchbrechen der Erfolgswertgleichheit könnte gerechtfertigt sein.

Die Anforderungen an die Rechtfertigung bestimmt das BVerfG nach der Intensität der Gleichbehandlung¹⁰⁶: bei niedriger reicht schon ein sachlicher Grund um den Willkürverbot Rechnung zu tragen, bei hoher Intensität muss diese einen (1)legitimen Gemeinwohlzweck (2)fördern, dazu (3)erforderlich sein und in einem (4)angemessenen Verhältnis zum Wert des Zweckes stehen.¹⁰⁷Aufgrund der Bedeutung der Wahl für die Demokratie ist von einer hohen Intensivität auszugehen.

(1) Die Wahlrechtsgleichheit darf nur durch andere Verfassungswerte¹⁰⁸ beeinträchtigt werden. Der legitime Zweck mit Verfassungswert ist in die aus dem Mehrheitsprinzip (siehe oben) abgeleitete Schaffung eines funktionsfähigen Parlaments mit regierungsfähigen Mehrheiten¹⁰⁹ zu sehen.

¹⁰² BVerfGE 1, 208 (242); 34, 81 (98); 51, 222 (232)

¹⁰³ Vgl. Mager/Uerpmann, Überhangmandate und Gleichheit der Wahl 273 (277)

¹⁰⁴ ders, aaO (Fußn103)

¹⁰⁵ siehe etwa BVerfGE 1, 208 (248ff.); 51, 222 (235ff.); 82, 322 (338ff.)

¹⁰⁶ Vgl. BVerfGE 88, 87 (96); 91, 389 (401); 99, 367 (388); 107, 27 (46)

¹⁰⁷ vgl. Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn438ff.

¹⁰⁸ BVerfGE 69, 92 (106)

¹⁰⁹ vgl. BVerfGE 1, 208 (248); 6, 84 (92); 51, 222 (236); 82, 322 (338)

(2) Da die Mehrheitswahl zu einem Zwei-Parteien-System tendiert, fördert diese damit stabile Mehrheiten und somit die Funktionsfähigkeit des Bundestages.

(3) Fraglich ist jedoch die Erforderlichkeit, also ob kein milderes Mittel gleich geeignet ist¹¹⁰. In Betracht kommt das personalisierte Verhältniswahlrecht mit 5% Sperrklausel. Die Mehrheitswahl ist hingegen quasi eine 30-40%-Sperrklausel. Die Überhangmandate führen zwar zu vereinzelt doppeltem Erfolg, jedoch ist dies im Vergleich zur Mehrheitswahl zu vernachlässigen. Zwar fördern die Sperrklausel und das Überhangmandat¹¹¹ auch die Stabilität, jedoch ist die Wirkung der Mehrheitswahl effektiver und damit besser geeignet und im Ergebnis erforderlich.

(4) Das Interesse einer regierungsfähigen Mehrheit muss in einem angemessenen Verhältnis zum Interesse auf Erfolgswertgleichheit sein.

Zunächst sei die Schwere der Beeinträchtigung zu erörtern: Zwar ist nicht der Kernbereich der Wahlgleichheit, die Zählwertgleichheit, verletzt, dennoch kann bei der relativen Mehrheitswahl mehr als die Hälfte der Stimmen keinen Erfolg¹¹² haben, damit sind besonders viele Wähler betroffen und damit liegt ein großes Ausmaß der Beeinträchtigung der Erfolgsgleichheit vor. Es gibt keinen Verhältnisausgleich, keine Regelungen, die dieses Ausmaß kompensieren. Die vorherige Abschätzung durch Wähler und die Freiheit einen anderen erfolgsversprechenden Kandidaten zu wählen, der ein ähnliches Programm wie der persönliche Favorit hat, ist keine geeignete Kompensation. Ferner wird auch die Chancengleichheit der Parteien berührt (Art. 21) und damit verstärkt sich die Wirkung dieser Ungleichbehandlung.

Das Ziel der stabilen Mehrheit, kann zudem auch in Rahmen des alten Wahlsystems durch Koalitionen gewährleistet werden, in der Not durch eine große Koalition. Erfahrungen zeigen, dass die Volksparteien untereinander durchaus kompromissfähig sind und damit das Ziel der Stabilität, zwar mit mehr Anstrengung verbunden, aber trotzdem anders realisieren können.

¹¹⁰ Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn85

¹¹¹ Vgl. Bausback, aaO(Fußn96), 117f.

¹¹² mathematische Beweise: siehe hierzu Westerath, Die Wahlverfahren und ihre Vereinbarkeit mit den demokratischen Anforderungen an das Wahlrecht, S. 50

Im Ergebnis ist festzustellen, dass durch die Mehrheitswahl die Wahlgleichheit in einem unverhältnismäßigen Maß beeinträchtigt wird.

ccc) Zwischenergebnis

Die Mehrheitswahl ist mit der Wahlgleichheit unvereinbar.

ee) Unvereinbarkeit mit Art.21 I i.V.m. Art. 3 I GG (Chancengleichheit der Parteien)

Das Mehrheitswahlrecht könnte mit der Chancengleichheit der Parteien unvereinbar sein.

aaa) Chancenungleichheit

Zunächst müsste eine Chancenungleichheit bestehen.

Durch § 1 I GNBW erhalten nur Parteien mit gewonnen Wahlkreisen Sitze und Parteien ohne Wahlkreissiege bekommen unabhängig von ihrer Stärke keinen Verhältnisausgleich und damit keine Sitze. Oberbegriff ist Partei. Somit besteht eine Chancenungleichheit.

bbb) Rechtfertigung

Zwar haftet der Chancengleichheit von Parteien ein formaler und grds. strikter Charakter¹¹³ an, dennoch sind Ungleichheiten zulässig¹¹⁴, aber nur bei besonders gewichtigen Gründen¹¹⁵. Aufgrund der Bedeutung der Wahlen finden auch hier die neue Formel und damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend Anwendung:

Der Legitime gemeinwohlzweck mit Verfassungsrang, die Schaffung eines stabilen Parlamentes mit einer Regierungsmehrheit, ist geeignet und erforderlich. (s. o.) Jedoch ist fraglich, ob dies auch im engeren Sinn verhältnismäßig ist. Wie oben gezeigt, stellt die Mehrheitswahl eine besonders erhebliche Beeinträchtigung ohne Sonderregelungen und Kompensationsmöglichkeiten dar. Kleine Parteien bekommen somit keine Verantwortung im Parlament und haben damit auch nicht die Chance zu beweisen, dass sie regierungsfähig sein können. Da i.d.R. vorher abschätzbar ist, wer zu den Favoriten gehört, zwingt dies quasi den Wähler dazu erfolgsorientiert zu wählen, wenn er möchte, dass seine Stimme bei der

¹¹³ Morlock in Dreier, GG, § 21 Rn83

¹¹⁴ BVerfGE 78, 350 (358)

¹¹⁵ BVerfGE 1, 208 (247f.); stRspr; 111, 382 (398); insb. zum Wahlrecht: 85, 264 (297)

Sitzvergabe berücksichtigt wird. Dadurch besteht eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, dass Anhänger von kleinen Parteien deshalb nicht den Kandidaten dieser kleinen Partei sondern einen Kandidaten einer großen Parteien wählt, welcher gerade noch mit seinen Interessen vereinbar ist und dadurch die Chancengleichheit erheblich beeinträchtigt. Da das alte Wahlsystem, wie oben gezeigt, zwar nicht so effektiv, aber dennoch zu stabile Mehrheiten führt und da einige Stimmen schon an der Verhältnismäßigkeit der 5%-Sperrklausel zweifelt und die Mehrheitswahl quasi eine Sperrklausel von zwischen 25 und 40% darstellt ist i. E. festzustellen, dass die Mehrheitswahl eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien darstellt.

ccc) Ergebnis § 1 GNBW

Der § 1 I GNBW ist mit der Chancengleichheit der Parteien unvereinbar.

Die Verfassungswidrigkeit des Abs. 1 indiziert die der Abs. 2 bis 4.

b) Vereinbarkeit des § 2 GNBW mit dem GG

Fraglich ist, ob der § 2 GNBW mit dem GG vereinbar ist.

aa) Bestimmtheitsgebot

Der § 2 GNBW könnte gegen das Bestimmtheitsverbot verstoßen.

Zunächst müsste sich das Bestimmtheitsgebot aus dem GG ergeben. Aus Art. 20 III wird das Rechtsstaatsprinzip als „*eines der elementaren Prinzipien der des Grundgesetzes*“¹¹⁶ hergeleitet. Das Rechtsstaatsprinzip hat einen materiellen und formalen Charakter¹¹⁷. Formal gebietet es Rechtssicherheit, welche wiederum Bestimmtheit von Gesetzen¹¹⁸ gebietet.

Demnach ergibt sich das Bestimmtheitsgebot aus dem GG.

Fraglich ist ob „soll auf die gleiche Zahl von Wahlberechtigten geachtet werden“ als zwingend umzusetzen oder nur als programmatisches Ziel zu verstehen ist. Demnach ist dies auszulegen. Jedoch gilt: Auslegungsbedürftigkeit non nocet¹¹⁹. Jedoch muss die richterliche

¹¹⁶ So BVerfGE 20, 323 (331)

¹¹⁷ Vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, GG, § 20 Rn30

¹¹⁸ vgl. BVerfGE 49, 168 (181); 59, 104 (114); 62, 169 (183); 80, 103 (107f.)

¹¹⁹ BVerfGE 87, 234 (263f.); 102, 254 (337); 103, 12 (33); 110, 33 (56f.)

Überprüfbarkeit ermöglicht sein.¹²⁰ Dies ist dem Richter durch Auslegung möglich. Mithin liegt kein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vor.

bb) Wahlgleichheit

Unterschiede in der Wahlkreisgröße beeinträchtigen die Wahlgleichheit¹²¹. Fraglich ist, ob die Tatsache, dass es sich beim § 2 GNBW nur um eine Soll-Bestimmung handelt, der Wahlfreiheit nicht genügend Rechnung trägt. Jedoch gebietet schon die Wahlgleichheit im Falle einer Mehrheitswahl gleich große Wahlkreise; insofern ist der § 2 GNBW nur eine Wiederholung von einer schon verfassungsrechtlich gebotenen Gleichheit der Wahlkreisgröße und außerdem besteht die Möglichkeit gegen einen Verstoß der Wahlgleichheit (Art. 38) verfassungsgerichtlich vorzugehen (bspw. kann jeder Wähler gem. Art. 93 I 4a i.V.m. §§13 Nr.8a, 90ff. BVerfGG eine Verfassungsbeschwerde erheben). Daher wird dem schon anders Rechnung getragen. Ein Verstoß des § 2 GNBW gegen die Wahlfreiheit ist zu verneinen.

cc) Ergebnis § 2 GNBW

Ein Verstoß des § 2 GNBW gegen das GG ist nicht festzustellen

c) Zwischenergebnis

Der § 1 des „Gesetz zur Neuregelung des Bundeswahlgesetzes“ ist materiell verfassungswidrig.

3. Ergebnis Begründetheit

Die abstrakte Normenkontrolle ist begründet.

III Gesamtergebnis der Normenkontrolle

Da das Vorgehen der Fraktionen A, B und C im Wege des abstrakten Normenkontrollverfahrens gem. Art. 93 I Nr.2 i.V.m. §§ 12 Nr.6, 76 ff. zulässig und begründet ist, hat es Aussicht auf Erfolg.

(Desweiteren kommt als statthafte Klage auch ein Organstreitverfahren in Betracht.)

¹²⁰ BVerfGE 6, 32 (42); 20, 150 (158); 21, 73 (78ff.)

¹²¹ Vgl. BVerfGE 13, 127 (128f.); 79, 169 (171); 95, 335 (358)