

# LEBEN IN NETZWERKEN – AUSWIRKUNGEN AUF WAHLEN UND PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE

Werner Faßrainer / Robert Müller-Török / Arne Pautsch

Doktorand der Theaterwissenschaft/Rechtswissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München  
werner.fassrainer@t-online.de

Professor, Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg  
Reuteallee 36, 71634 Ludwigsburg, DE  
mueller-toeroek@hs-ludwigsburg.de

Professor, Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg  
Reuteallee 36, 71634 Ludwigsburg, DE  
pautsch@hs-ludwigsburg.de

**Schlagworte:** *Wahlen, Wahlrecht, E-Demokratie*

**Abstract:** *Die demokratische Teilhabe, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht, ergibt sich stets aus der Kombination von Staatsangehörigkeit und Hauptwohnsitz. Die wenigstens in der EU gelebte Realität kennt hierzu Variationen, die der jeweilige Gesetzgeber wenigstens nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt hat. Lebensweisen mit mehreren Staatsangehörigkeiten und mehreren Wohnsitzen bzw. Anknüpfungspunkten stehen im Gegensatz zur Illusion «Hauptwohnsitz = Arbeitsort = Lebensmittelpunkt», welche die vergangenen Jahrhunderte prägte. Die «Gemeinde» als Ansammlung von Menschen, mit denen man etwas «gemein» hat, kann in unseren Zeiten nicht mehr rein geografisch definiert werden. Die virtuelle «community» ersetzt die geografische Gemeinde und bildet den tatsächlichen Lebensmittelpunkt. Mit Bürgern, die rein zufällig im gleichen geografischen Wahlkreis registriert sind, einen Parlamentsabgeordneten zu bestimmen erscheint beliebig – warum nicht andere Kriterien der Wahlkreisbildung? Wie könnte ein Demokratiekonzept aussehen, welches dieser neuen Wirklichkeit Rechnung trägt? Die Autoren (ein Philosoph, ein Volkswirt & Informatiker und ein Jurist) haben dieses Problem interdisziplinär gedacht und stellen in diesem Beitrag eine Analyse der Unzulänglichkeiten und Wege der Abhilfe vor.*

## 1. Problemaufriss

Unsere demokratischen Gemeinwesen basieren europaweit auf den Grundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl (vgl. Art. 38 Abs. 1 GG). Der Art. 38 Abs. 3 leg. cit. überlässt es einem «Bundesgesetz», näheres zu definieren. Dieses Bundeswahlgesetz verlangt in § 12 Abs. 1 Satz 2 BWahlG jedoch etwas, was im Grundgesetz nicht verlangt wurde: Eine Wohnung. Dies bedeutet, dass zu den sonstigen Voraussetzungen eine geographische Zuordnung erforderlich ist, sei es durch einen Hauptwohnsitz oder, wie jüngst durch das BVerfG erzwungen<sup>1</sup>, eine wenigstens fiktive Zuordnung zu einem bestimmten Ort<sup>2</sup> innerhalb des Bundesgebietes. Das war bis vor einigen Jahren eine Selbstverständlichkeit, die in der einschlägigen Literatur nur selten problematisiert wurde<sup>3</sup>. Diese Zuordnung ergab sich bislang vergleichsweise unproble-

<sup>1</sup> Dieses Erkenntnis des BVerfG führte zur Ausgestaltung des § 12 Abs. 2 BWahlG, d.h. zum Wahlrecht für Auslandsdeutsche.

<sup>2</sup> Wie sie im § 12 Abs. 4 BWahlG für Seeleute, Binnenschiffer und Häftlinge definiert ist.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu CLAAS FRIEDRICH GERMELMANN (2014), Das Wahlrecht der Auslandsdeutschen im Lichte globaler Kommunikations- und Aufenthaltsgewohnheiten, Juristische Ausbildung 2014 (3), S. 310–322, sowie ROBERT MÜLLER-TÖRÖK / NORBERT SCHÄFER (2013), Hauptwohnt, Wahlrecht und steuerliche Veranlagung – Besteht Anpassungsbedarf anhand geänderter Lebenswirklichkeiten?, Ver-

matisch aus der faktischen Übereinstimmung zwischen dem Wohnort, dem Arbeitsort und dem Ort, an dem man seinen sonstigen, privaten wie politischen Neigungen nachging. Die Gemeinde, als dieser Ort, an dem die Leute lebten, mit denen man etwas «gemein» hatte, ergab sich nicht zuletzt durch die geringe Mobilität. Eine Trennung von Arbeits- und Wohnort über hunderte Kilometer erschien bis vor kurzem nicht nur technisch, sondern auch menschlich-sozial illusorisch. Heute haben wir allerdings faktisch folgende, reale Situationen, die nicht nur verschwindend geringe Teile der potenziell Wahlberechtigten betreffen, sondern auf signifikante Teile der Bevölkerung zutreffen:

- Mehrere bevorzugte Aufenthaltsorte mit Bindung an Lebensabschnittsgefährten, Studienort und Verwandte wie im Fall von Leonie Müller, die ein Leben zwischen Stuttgart, Tübingen, Köln, Berlin und Bielefeld mit Hilfe einer Netzkarte der Deutschen Bank AG führt<sup>4</sup>.
- Trennung von Familienwohnung und Arbeitsort<sup>5</sup>, ggf. auch über Staatsgrenzen hinweg.
- Hauptwohnsitz und Lebensmittelpunkt im Ausland, nicht zuletzt infolge der europäischen Integration<sup>6</sup>.

Diese 1:1-Zuordnung eines jeden Wahlberechtigten zu einer geografischen Entität, d.h. einem Wahlkreis, findet sich auch in anderen Wahlordnungen. Länder, die über kein Meldewesen verfügen, behelfen sich hier mit Registrierungen, die aber ebenfalls einen 1:1-Bezug zwischen der Person und dem Wahlkreis voraussetzen und abbilden<sup>7</sup>.

Das Problem, welches nachstehend analysiert werden soll, lautet also «Woher stammt diese Bindung des Wahlrechts an die geografische Einheit?».

## 2. Entwicklung des Bürgerrechtes aus historisch-philosophischer Sicht

Die historische Differenz erlaubt nur einen relativen Einblick in frühere Verhältnisse. Bemerkenswert ist, dass sich die grundlegenden Begriffe hinsichtlich des Bürgerrechts und seinen Ableitungen in der Antike herausgebildet haben. Bekanntlich und maßgeblich durch Platon und Aristoteles. Die Gemeinschaft der *πολιτεία* ist ein institutionelles Arrangement, das sich daran orientiert, was in der Gemeinschaft als maßgeblich und achtbar gilt. Beachtlich, dass die Gemeinschaft im Sinne Platons die Quelle des Gesetzes (*νόμος*) ist<sup>8</sup>. Transferiert man diese Erkenntnis in die akute Gegenwart, dann würde das heißen, dass die moderne Medien- und Kommunikationspraxis, die ja durchaus in der Gemeinschaft als maßgeblich und achtbar gelten kann, Grundlage für Gesetzgeber wäre. Womöglich würde man die neuzeitlichen Zwischenstationen der politischen Theorie von Hobbes und Locke über Rousseau bis hin zu Rawls überspringen müssen, weil sie wegen ihrer historischen Differenz und trotz ihrer historischen Bedeutung offenkundig abgekoppelt sind von den aktuellen Verhältnissen des Jahres 2016.

---

waltung & Management 2013 Heft 2 oder jüngst ARNE PAUTSCH / ROBERT MÜLLER-TÖRÖK (2015), Grenzüberschreitende Zustellung von Briefwahlunterlagen – (Völker-)rechtlicher Anpassungsbedarf?, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2015 Heft 3.

<sup>4</sup> Siehe «Studentin lebt in der Bahn: Freiwillig wohnungslos», <http://www.spiegel.de/unispiegel/wunderbar/deutschebahn-statt-wohnung-studentin-lebt-jetzt-in-zuegen-a-1048909.html> (per 30. Dezember 2015).

<sup>5</sup> Der Autor MÜLLER-TÖRÖK lebt mit Hauptwohnsitz und Ehefrau in München, sein Arbeitsort befindet sich in Ludwigsburg, ca. 260 Kilometer entfernt. Der Autor Pautsch lebt mit Hauptwohnsitz und Ehefrau in Adenbüttel, sein Arbeitsort befindet sich ebenfalls in Ludwigsburg, ca. 500 Kilometer entfernt.

<sup>6</sup> Der Autor MÜLLER-TÖRÖK ist österreichischer Staatsangehöriger und für die Nationalratswahl im Regionalwahlkreis Wien-Innen-West (9B) wahlberechtigt. In diesem Wahlkreis hält er sich – zufällig – maximal fünf Tage im Jahr auf und verfügt demnach über eine äußerst geringe Vertrautheit mit den örtlichen politischen Gegebenheiten.

<sup>7</sup> Vgl. bspw. <https://www.gov.uk/register-to-vote> (per 5. Januar 2016)

<sup>8</sup> CHRISTOPH HORN / CHRISTOF RAPP (2002), Wörterbuch der antiken Philosophie. CH Beck, München, S. 358

Platon entwickelte im 8. und 9. Buch der *πολιτεία* ein Bürgerrecht, freilich in der antiken Gesinnung. Politische Ordnungen, so Platon, sind nicht in Stein gemeißelt. Sie gehen aus den Menschen hervor, deswegen müsse es ebenso viele Arten von Gemeinschaften geben wie Typen von Menschen<sup>9</sup>. Zurück in die Zukunft, Platon! Die Grundlegung aller Verhältnisse ist noch immer – bewusst vereinfacht und modern dargestellt – ein Qualitätsmerkmal der Antike. Modernes Bürgerrecht wird sich kaum mehr aus Beiträgen der Philosophie ableiten lassen, solange sie sich der «Mensch und Technik-Dimension» verschließt. Man beachte die Halbwertszeit des Wissens. Ein Versuch einer kreativen Technikphilosophie findet sich im letzten Jahrhundert. Der vielleicht wichtigste philosophische Satz des 20. Jahrhunderts «Die Technik ist eine Weise des Entbergens» stammt aus der Feder Heideggers. Der gleiche Heidegger schreibt: «die oberflächlichste Stellungnahme zur Technik besteht in der Verkündigung, daß ihre Macht durch die Politik beherrscht und geregelt werde; denn die «Politik» ist selbst nur noch ein Ausläufer und Vollzieher der metaphysisch begriffenen Technik. (...)»<sup>10</sup>. Der altbekannte Satz, seit Platon habe sich nicht viel geändert in der Philosophie, könnte wieder up-to-date sein. Wenn man den Begriff des Bürgerrechts freundlicher Weise von Zeit zu Zeit und anhand von Offenkundigem überprüfen würde, was dann? In 2016 versteht man unter «von Zeit zu Zeit»: x/366. Es ist ein Schaltjahr, ein Tag mehr zum Nachdenken. Technik und Mensch, quo vadis?

Dies bedeutet letztendlich, dass die Gemeinschaft der *πολιτεία* die geographische Dimension ihrer selbst hingenommen hat, diese aber durchaus veränderbar ist. Denkt man an die Welt der Humanisten des 16. Jahrhunderts, so existieren Gemeinschaften durchaus transnational über längere, damals nur per Brief überbrückbare Entfernungen<sup>11</sup>. Aus philosophisch-historischer Sicht steht demnach einer alternativen Bildung der Gemeinschaft nichts entgegen.

### 3. Wahlarithmetische Wirkung der heutigen Regelung geografisch definierter Wahlkreise

Wie jüngst in einigen Beiträgen zum Wahlrecht der Auslandsbürger thematisiert<sup>12</sup>, ist der Anteil der prinzipiell Wahlberechtigten mit Hauptwohnsitz im Ausland signifikant und geeignet, Wahlergebnisse zu beeinflussen. Nehmen wir nur den Wahlkreis Märkischer Kreis II, der bei der Bundestagswahl 2013 mit 53 Stimmen Vorsprung zwischen CDU und SPD entschieden wurde: Für diesen Kreis und damit für das zu vergebende (direkte) Bundestagsmandat hätte es gereicht, wenn 27 Wähler anders entschieden hätten. Bei insgesamt 206.189 Wahlberechtigten in diesem Kreis und einer Wahlbeteiligung von 70,4% ist offensichtlich, dass eine Handvoll zusätzlich hier registrierter z.B. Auslandsdeutscher diesen Wahlkreis (anders) entscheiden hätten können<sup>13</sup>. Bei der besagten Bundestagswahl haben 67.057 Auslandsdeutsche entsprechende Anträge gestellt<sup>14</sup>. Bei angenommener Gleichverteilung auf 299 Wahlkreise ergibt das pro Wahlkreis 224 Wähler – mehr, als im Märkischen Kreis II für die Mandatsentscheidung notwendig gewesen wären. Analog gibt es in diesem Wahlkreis wohl etliche Bürger, die Zweitwohnsitze haben und deshalb in anderen Wahlkreisen registriert sind. Auch diese hätten, da sie sicherlich wenigstens 27 sind<sup>15</sup>, die Wahl wenigstens theoretisch anders entscheiden können,

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> MARTIN HEIDEGGER (2009), Leitgedanken zur Entstehung der Metaphysik, der neuzeitlichen Wissenschaft und der modernen Technik. Klostermann, Frankfurt, S. 294 f.

<sup>11</sup> Vgl. STEPHAN ZWEIG (2001), Triumph und Tragik des Erasmus von Rotterdam, Kapitel 7. Fischer Verlag, Frankfurt am Main.

<sup>12</sup> Vgl. PAUTSCH / MÜLLER-TÖRÖK, a.a.O. sowie ROBERT MÜLLER-TÖRÖK / ARNE PAUTSCH (2015), Stochastische Verfälschung von Wahlergebnissen bei grenzüberschreitender Briefwahl, Verwaltung & Management, 4/2015.

<sup>13</sup> Vgl. <https://www.bundestag.de/wk150> (per 3. Januar 2016) sowie BUNDESWAHLEITER (2014), Wahl zum 18. Deutschen Bundestag am 22. September 2013 – Heft 5, Teil 1, Wiesbaden 2014.

<sup>14</sup> Ibid, S. 30.

<sup>15</sup> Das statistische Jahrbuch 2013 der Stadt Lüdenscheid differenziert nicht zwischen Erst- und Zweitwohnsitzgemeldeten, sondern gibt dafür nur jeweils eine Summe an. Bei insgesamt ca. 75.000 Einwohnern ist es allerdings äußerst unwahrscheinlich, dass nicht allerwenigstens die erforderlichen 27 Zweitwohnsitzgemeldeten vorhanden sind (vgl. <http://www.luedenscheid.de/buerger/rathaus/jahrbuch/>

hätten sie ihren Erstwohnsitz im Wahlkreis gewählt.

Letztendlich stellt sich hier eine Frage: «Ist es notwendig, an der geografischen Definition von Wahlkreisen festzuhalten und so die Illusion (weiter) zu hegen, dass es eine hohe Bindung des Wahlberechtigten an den Wahlkreis gibt?». Für uns beantworten wir diese Frage mit einem «Nein», weil hier gezeigt wurde, dass diese Bindung in wahlentscheidender Weise nicht (mehr) existiert. Zugleich werden mit dieser Form der Wahlkreisbildung wesentliche Gruppen von der Wahl ausgeschlossen, nämlich

- EU-Bürger, denen nur auf kommunaler Ebene Gleichstellung mit den deutschen Staatsangehörigen zusteht.
- Sonstige «Periöken und Heloten», die zwar gut integriert sind und vermutlich in weit höherem Maß mit den Gegebenheiten des geografisch definierten Wahlkreises vertraut sind als ein Auslandsdeutscher, der den Wahlkreis seit Jahren oder Jahrzehnten nicht mehr betreten hat.

Ein weiterer, nicht unwesentlicher Punkt ist der, dass von den gegenwärtig allerwenigstens 3,4 Mio. Auslandsdeutschen allein in den OECD-Staaten<sup>16</sup> offenbar nur ein verschwindend geringer Bruchteil sein Wahlrecht geltend macht. Dass diese Menge, auch beim geltenden Regime des Ausländerwahlrechts, die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag wesentlich verändern könnten, steht außer Zweifel.

Somit kann als Zwischenfazit in Thesenform für weitere Kritik und Diskussion festgehalten werden:

1. Die rein geografisch definierten Wahlkreise treffen die Lebensrealität eines signifikant großen und – vermutet – immer größeren Teils des Elektorats nicht mehr.
2. Versuche, bislang faktisch ausgeschlossene Gruppen wie v.a. Auslandsdeutsche in die geografisch definierten Wahlkreise zu integrieren, unterminieren letztendlich wirksam die Illusion der «Wahlgemeinde».
3. Letztendlich entscheiden infolge Anteils an der Bevölkerung und sinkenden Wahlbeteiligungen immer geringere Gruppen über die politischen Verhältnisse.

Im nächsten Schritt geht es nun darum, erste Gedanken zu sammeln und erste Strukturen zu entwerfen, wie ein alternatives Wahlrecht in Übereinstimmung mit den grundgesetzlichen Vorgaben aussehen könnte.

#### **4. Bestandteile und Vorschlag eines alternativen Konzepts**

Hält man sich an die grundgesetzlichen Vorgaben, so gibt es letztendlich nur zwei wesentliche Voraussetzungen für das Wahlrecht:

1. Die Vollendung des 18. Lebensjahres für das aktive Wahlrecht sowie die Volljährigkeit für das passive Wahlrecht.
2. Die Staatsangehörigkeit, hier die deutsche.

Somit wäre es dem Wahlgesetzgeber möglich, anstelle des geografisch dominierten Wahlkreisbegriffes alternative Konzepte umzusetzen. Er ist dabei natürlich an die erwähnten Vorgaben des Art. 38 Abs. 1 gebunden, also vor allem das gleiche Wahlrecht, i.e. das gleiche Stimmgewicht, muss gewahrt bleiben. Es ist

---

Statistisches\_Jahrbuch\_2013-02-Bevoelkerung.pdf [per 5. Januar 2016]). 2011 waren im Bundesgebiet 589.000 Nebenwohnsitze vorhanden, vgl. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Bevoelkerung/HaushalteUndLebensformen\\_112012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Bevoelkerung/HaushalteUndLebensformen_112012.pdf?__blob=publicationFile) (per 5. Januar 2016).

<sup>16</sup> OECD (2015), Talente im Ausland: Ein Bericht über deutsche Auswanderer, OECD Publishing Paris, S. 15.

anzumerken, dass hier im Gegensatz zu Österreich in Deutschland der einfache Gesetzgeber reicht, d.h. es ist keine Verfassungsänderung erforderlich, da die Wahlkreisdefinition nicht im Grundgesetz, sondern im (einfachen) Bundeswahlgesetz vorgenommen wurde. In Österreich steht sie hingegen als Art. 26 Abs. 2 im Bundes-Verfassungsgesetz.

An der o.a. Bundestagswahl 2013 nahmen 44,3 Mio. von 61,9 Mio. Wahlberechtigten teil. Es wurden, nach dem komplexen Ermittlungsverfahren, 631 Bundestagsabgeordnete gewählt. Dies bedeutet vereinfacht, dass 70.206 Bürger einen Abgeordneten gewählt haben und 98.098 Bürgern ein Abgeordneter «zusteht». Somit stünde, ebenfalls vereinfacht, beispielsweise

- Den ca. 1,13 Mio. Deutschen in den USA elf eigene Bundestagsabgeordnete zu.
- Den ca. 275.000 Deutschen im UK und in der Schweiz jeweils drei eigene Bundestagsabgeordnete zu.
- Den zwischen 164.800 und 204.124 Deutschen in Kanada, Spanien, Italien und Frankreich jeweils zwei eigene Bundestagsabgeordnete zu.
- Und auch den über 99.214 bis 152.871 Deutschen in den Niederlanden, Australien, Griechenland, der Türkei und Österreich auch noch jedenfalls ein Bundestagsabgeordneter zu.

Analog kann man schließen, dass jede geschlossene, sich in einer Form konstituierende Gruppe, beispielsweise den per 27. November 2015 270.329 Mitgliedern des FC Bayern München<sup>17</sup> ebenfalls ein – zumindest rechnerisches – Anrecht auf, je nach Staatsangehörigkeit der Mitglieder, zwei bis drei Bundestagsabgeordnete hätte.

Wie man nun diese Definition der Wahlkreise trifft, ist Aufgabe der politischen Diskussion. Sachlich ist nur festzuhalten, dass eine solche Einteilung folgenden Anforderungen entsprechen muss:

1. Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG.
2. MECE – Mutually exclusive, collectively exhausting: Die Gruppen müssen das gesamte Elektorat abdecken und niemand darf in zwei Gruppen Mitglied sein (können); ggf. muss organisatorisch sichergestellt sein, dass dies nicht passiert.
3. Faktischer Zugang zur Wahl: Das gegenwärtige Verfahren, mit dem Auslandsdeutsche ihr Wahlrecht geltend machen und Eintragung in das Wählerverzeichnis erlangen können, hat bspw. erhebliche Schwächen, was den Zugang betrifft<sup>18</sup>.

Unser erster Vorschlagsentwurf, den wir zur Diskussion stellen wollen, besteht aus

- Geografisch weiter bestehenden Wahlkreisen für diejenigen, die zweifelsohne ihren einzigen Wohnsitz dort haben.
- Bildung von eigenen Wahlkreisen für Auslandsdeutsche, bspw. für «Deutsche in Österreich» etc.
- Bildung eigener Wahlkreise für Zweit- bzw. Mehrfachgemeldete, bspw. «Baden-Württemberg/Sachsen» für Bürger mit Erst- und Zweitwohnsitz in diesen beiden Bundesländern.

---

<sup>17</sup> Vgl. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/218263/umfrage/mitglieder-des-fc-bayern-muenchen/> (per 3. Januar 2016).

<sup>18</sup> Vgl. PAUTSCH / MÜLLER-TÖRÖK, a.a.O., MÜLLER-TÖRÖK / PAUTSCH, a.a.O. sowie jüngst ROBERT MÜLLER-TÖRÖK / ARNE PAUTSCH / ALEXANDER PROSSER (2015), Legal Aspects of Cross-Border Delivery of Voting Documents – A Neglected Issue?, in: Proceedings of the EGOSE 2015, St. Petersburg.

- Schaffung belastbarer Distanzwahlverfahren für die beiden neuen Wahlkreisgruppen.
- Einführung eines bundeseinheitlichen zentralen Wählerverzeichnisses anstelle der unabgestimmten dezentralen Verzeichnisse.

Natürlich ist hier, wie bereits eingangs erwähnt, eine umfassende politische Willensbildung notwendig. In Anlehnung an die Philosophie, wonach am Beginn jeglicher Erkenntnis die Erkenntnis eines Problems steht – bzw. hier wäre das englische «Issue» treffender –, hoffen wir, dass die Erkenntnis, dass unser Wahlrecht nicht mehr die Lebensrealität eines signifikant großen Teils des Elektorates trifft, hierzu beiträgt, diesen politischen Prozess zu beginnen.