



---

## Fachbereich WD 3

---

**Zur Möglichkeit der Stimmrechtsübertragung durch Abgeordnete  
während der Schwangerschaft und nach der Geburt**  
Aktuelle Rechtslage und verfassungsrechtlicher Rahmen

---

## **Zur Möglichkeit der Stimmrechtsübertragung durch Abgeordnete während der Schwangerschaft und nach der Geburt**

Aktuelle Rechtslage und verfassungsrechtlicher Rahmen

|                       |                                 |
|-----------------------|---------------------------------|
| Aktenzeichen:         | WD 3 - 3000 - 104/25            |
| Abschluss der Arbeit: | 20. Februar 2026                |
| Fachbereich:          | WD 3: Verfassung und Verwaltung |

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

|           |                                                                    |           |
|-----------|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Fragestellung</b>                                               | <b>4</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Regelungsmodelle</b>                                            | <b>5</b>  |
| <b>3.</b> | <b>Einfachgesetzlicher und geschäftsordnungsrechtlicher Rahmen</b> | <b>6</b>  |
| 3.1.      | Mutterschutz und Elternzeit                                        | 7         |
| 3.1.1.    | MuSchG und BEEG                                                    | 7         |
| 3.1.2.    | § 14 AbgG                                                          | 8         |
| 3.1.3.    | § 27 AbgG                                                          | 9         |
| 3.2.      | Mandatswahrnehmung und Stimmrecht                                  | 9         |
| 3.2.1.    | Mandatsausübung                                                    | 9         |
| 3.2.1.1.  | § 44a AbgG                                                         | 9         |
| 3.2.1.2.  | § 13 GO-BT                                                         | 9         |
| 3.2.1.3.  | § 14 AbgG                                                          | 10        |
| 3.2.2.    | Abstimmungen und Wahlen                                            | 10        |
| 3.3.      | Mandatsverlust und Berufung von Nachfolgern                        | 11        |
| 3.4.      | Zusammenfassung                                                    | 12        |
| <b>4.</b> | <b>Verfassungsrechtliche Bewertung</b>                             | <b>13</b> |
| 4.1.      | Ersatzloses oder institutionalisiertes Fehlen                      | 13        |
| 4.2.      | Exkurs: Ruhendes Mandat                                            | 16        |
| 4.3.      | Stimmrechtsübertragung                                             | 18        |
| 4.3.1.    | Höchstpersönlichkeit der Stimmabgabe                               | 18        |
| 4.3.2.    | Gleichheit der Wahl                                                | 19        |
| 4.3.3.    | Unmittelbarkeit der Wahl                                           | 20        |
| 4.3.4.    | Mandatsgleichheit                                                  | 22        |
| 4.3.5.    | Freiheit des Mandats                                               | 25        |
| 4.3.6.    | Keine Übertragbarkeit von Art. 51 f. GG                            | 26        |
| 4.3.7.    | Zusammenfassung                                                    | 27        |

## 1. Fragestellung

Vor dem Hintergrund der geplanten Änderung des Europäischen Wahlakts, die es Mitgliedern des Europäischen Parlaments (EP) künftig ermöglichen soll, während der Schwangerschaft und nach der Geburt mittels Stimmrechtsübertragung im Plenum abzustimmen,<sup>1</sup> wurde gefragt, ob die Einführung einer vergleichbaren Regelung für Abgeordnete des Deutschen Bundestages verfassungsrechtlich zulässig wäre.

Für das EP sieht Art. 6 Abs. 1 des Europäischen Wahlakts<sup>2</sup> bislang vor, dass die Mitglieder „ihre Stimme einzeln und persönlich“ abgeben und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind. Die Abstimmung im Namen eines anderen Mitglieds ist danach nicht zulässig.<sup>3</sup> Mit dem Ziel, das aktive politische Engagement und das Wohlergehen von EP-Mitgliedern, die schwanger sind oder vor Kurzem entbunden haben, in Einklang zu bringen, soll es künftig nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 des Europäischen Wahlakts möglich sein, das Stimmrecht – höchstens drei Monate vor der voraussichtlichen Geburt und höchstens sechs Monate nach der Geburt des Kindes – einem anderen EP-Mitglied zu übertragen. Dieses Mitglied würde insofern als Bevollmächtigter agieren. Der Vorschlag wurde vom EP am 13. November 2025 angenommen. Damit die Änderung in Kraft treten kann, bedarf es ferner der Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.<sup>4</sup>

Zur Beantwortung der auf die innerstaatliche Rechtslage abzielenden Fragestellung werden zunächst Regelungsmodelle dargestellt, die im Zusammenhang mit Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete diskutiert werden (unter 2.). Sodann wird die aktuelle Rechtslage auf Bundesebene nachgezeichnet (unter 3.) und anschließend geprüft, ob eine Stimmrechtsübertragung verfassungsrechtlich zulässig sein könnte (unter 4.). Eine Bewertung der europäischen Regelung erfolgt auftragsgemäß nicht.

- 
- 1 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13.11.2025 zu der Änderung des Europäischen Wahlakts, die es Mitgliedern ermöglicht, während der Schwangerschaft und nach der Geburt mittels Stimmrechtsübertragung im Plenum abzustimmen (2025/2195 (INL) - 2025/0900 (APP)); der Beschluss bedarf der Zustimmung der Mitgliedsstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Diese teilen dem Generalsekretariat des Rates den Abschluss der dazu erforderlichen Verfahren mit (siehe Art. 2 Abs. 1). Er tritt am ersten Tag nach dem Tag in Kraft, an dem die letzte Mitteilung nach Abs. 1 empfangen wurde (Abs. 2).
  - 2 Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ABl. L 278, 08.10.1976, S. 5.
  - 3 Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Wahlakts, die es Mitgliedern ermöglicht, während der Schwangerschaft und nach der Geburt mittels Stimmrechtsübertragung im Plenum abzustimmen (2025/2195 (INL) - 2025/0900 (APP), S. 7.
  - 4 Entwurf einer legislativen Entschließung des Europäischen Wahlakts, die es Mitgliedern ermöglicht, während der Schwangerschaft und nach der Geburt mittels Stimmrechtsübertragung im Plenum abzustimmen (2025/2195 (INL) - 2025/0900 (APP), S. 6 f.; siehe Fn. 1.

## 2. Regelungsmodelle

Im Rahmen der Diskussion um die Einführung von Mutterschutzregelungen für Abgeordnete werden unter anderem die nachfolgenden Regelungsmodelle diskutiert,<sup>5</sup> die ungeachtet ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit zunächst überblicksartig dargestellt werden sollen.

Eine Möglichkeit, mit der Parlamentsmitglieder eine Art Mutterschutz in Anspruch nehmen könnten, ist das **institutionalisierte bzw. ersatzlose Fehlen unter unverändertem Fortbestand des Mandates**: Dabei fehlt das Parlamentsmitglied aufgrund einer gesetzlichen<sup>6</sup> oder untergesetzlichen Regelung<sup>7</sup> für eine gewisse Zeit ersatzlos, ohne dass sich sein Abgeordnetenstatus ändert.<sup>8</sup> Alle Rechte und Pflichten aus dem Abgeordnetenverhältnis bleiben bestehen – die Parlamentsmitglieder haben insbesondere weiterhin jederzeit die Möglichkeit, an bestimmten Sitzungen oder Abstimmungen teilzunehmen.<sup>9</sup>

Sofern sich durch Abwesenheiten die Mehrheitsverhältnisse im Parlament verändern, können z. B. informelle Pairingvereinbarungen Abhilfe schaffen: Beim sog. Pairing wird vereinbart, dass ein Mitglied der andersstimmenden Fraktion als Ausgleich für das Fehlen eines Parlamentsmitglieds der anderen Seite freiwillig an einer oder an mehreren Abstimmungen nicht teilnimmt.<sup>10</sup>

Bei dem Lösungsvorschlag des „**ruhenden Mandats ohne Nachfolge**“ sollen dagegen die Rechte und Pflichten aus dem Mandat für die Zeit des Mutterschutzes ausgesetzt werden mit dem Ziel, für das Mitglied selbst, aber auch das ganze Parlament eine klare Regelung zu treffen.<sup>11</sup> Hier würde sich durch eine Verringerung der Parlamentsstärke auch eine Änderung der gesetzlichen Mitgliederzahl des Parlaments ergeben. Je nachdem wie viele Abgeordnete diese Möglichkeit wahrnehmen, könnte dies (insbesondere bei kleineren Fraktionen) zum Verlust der

---

5 So vor allem bei Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 39 f., 251 ff., die darüber hinaus auch die Teilnahme per Fernabstimmung und das verpflichtende Pairing diskutiert.

6 Für den Bundestag siehe § 14 Abs. 2 Satz 4, Abs. 4 Satz 2 AbgG, dazu noch unter 3.1.1.

7 Für den Landtag Baden-Württemberg siehe § 75 Abs. 2 und 3 der [Geschäftsordnung](#): „Einem Antrag einer Abgeordneten auf Befreiung von der Teilnahmepflicht innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen ist von der Präsidentin oder dem Präsidenten stattzugeben. Zum Zwecke der Kinderbetreuung kann die Präsidentin oder der Präsident Abgeordnete auf Antrag für längstens sechs Monate nach der Geburt des Kindes von der Teilnahmepflicht an Plenar- und Ausschusssitzungen befreien.“

8 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 251.

9 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 252.

10 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 252, 257, dabei sind Vereinbarungen zwischen Abgeordneten verschiedener Fraktionen aber auch direkt zwischen den Fraktionen möglich, siehe: Versteyl, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, 1989, § 14 Rn. 38; ausführlich setzt sich damit auseinander: Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, 1997.

11 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 253.

Fraktionsstärke und zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse führen.<sup>12</sup> Jedenfalls hinsichtlich der veränderten Mehrheiten könnten Pairingvereinbarungen getroffen werden.<sup>13</sup>

Beim Modell des **ruhenden Mandats mit Nachfolge auf Zeit** würde für die Zeit der Mandatsruhe eine Ersatzperson (z. B. nach den im Wahlgesetz vorgesehenen Nachfolgeregelungen) in das Parlament nachrücken, sodass die Mehrheitsverhältnisse unverändert blieben.<sup>14</sup> Mit Ende des Mutterschutzes nähme das ruhende Mitglied seine Mandatsausübung wieder auf, gleichzeitig würde die Nachfolgeperson aus dem Parlament ausscheiden und ihren vorherigen Platz als „erste Nachfolgeperson“ wieder einnehmen.<sup>15</sup>

Im Falle des **ruhenden Mandats ohne Nachfolge** sowie im Falle des **ersatzlosen Fehlens** würden sich, wie bereits erläutert, die Mehrheitsverhältnisse gegenüber dem Wahlergebnis verändern.<sup>16</sup> Um dem entgegenzuwirken, wird diskutiert, das Stimmrecht der Mutterschutz beanspruchenden Abgeordneten auf ein anderes Parlamentsmitglied zu übertragen (**Stimmrechtsübertragung bei ersatzlosem Fehlen oder bei ruhendem Mandat**).<sup>17</sup>

### 3. Einfachgesetzlicher und geschäftsordnungsrechtlicher Rahmen

Im Folgenden soll zunächst der einfachgesetzliche und geschäftsordnungsrechtliche Rahmen nachgezeichnet werden, der für die Fragestellung von Relevanz sein könnte. Dabei wird einerseits dargestellt, ob und inwieweit es nach der aktuellen Rechtslage bereits Regelungen im Hinblick auf den Mutterschutz von Abgeordneten gibt (dazu unter 3.1.). Andererseits wird mit Blick auf eine mögliche Neuregelung beleuchtet, ob und inwieweit das einfache Recht und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages Vorgaben zur Anwesenheit von Abgeordneten bei Abstimmungen sowie zur Ausübung ihres Stimmrechts machen, da es für die Möglichkeit einer Stimmrechtsübertragung nach europäischem Vorbild wesentlich darauf ankommen dürfte, ob ein Parlamentsmitglied für einen gewissen Zeitraum abwesend sein kann und ob eine Stimmgabe höchstpersönlich zu erfolgen hat oder nicht (dazu unter 3.2., zu den verfassungsrechtlichen Maßgaben erst unter 4.).

---

12 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 253.

13 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 253.

14 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 255.

15 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 256.

16 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 256.

17 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 256, siehe auch S. 346 f. zum möglichen Vorbild in Art. 27 Abs. 3 Satz 1 der französischen Verfassung, wonach die Delegation des Stimmrechts der französischen Parlamentsmitglieder ausnahmsweise per Gesetz gestattet werden kann.

### 3.1. Mutterschutz und Elternzeit

Fraglich ist zunächst, ob Abgeordnete nach der aktuellen Rechtslage Mutterschutz oder Elternzeit in Anspruch nehmen können.<sup>18</sup>

#### 3.1.1. MuSchG und BEEG

Nach überwiegender Ansicht sind Abgeordnete weder vom Anwendungsbereich des **Mutterschutzgesetzes (MuSchG)**<sup>19</sup> noch des **Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG)**<sup>20</sup> erfasst.<sup>21</sup> So gelten die Regelungen des Mutterschutzes für Frauen in einem Beschäftigungsverhältnis (§ 1 Abs. 2 Satz 1 MuSchG) sowie ihnen Gleichgestellten (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis Nr. 8 MuSchG). Abgeordnete fallen – trotz einer erheblichen Erweiterung des Anwendungsbereichs im Jahr 2018<sup>22</sup> – nicht in den Anwendungsbereich.<sup>23</sup> Auch die Regelungen des BEEG finden keine Anwendung auf Abgeordnete. Ein Anspruch auf Elternzeit kann gemäß §§ 15 Abs. 1, 20 BEEG nur von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Auszubildenden, in der Heimarbeit Beschäftigten sowie ihnen Gleichgestellten (§ 20 BEEG) geltend gemacht werden.<sup>24</sup>

Auch über die **Mutterschutz- und Elternzeitverordnung**, welche die Anwendbarkeit bestimmter Normen des MuSchG und des BEEG auf Beamtinnen des Bundes und bei bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts regelt, finden die Bestimmungen für Abgeordnete keine Anwendung.<sup>25</sup>

---

18 Siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Familienfreundliche Regelungen für Abgeordnete, Aktualisierung der Dokumentation WD 9 - 3000 - 012/22, Dokumentation vom 16.02.2024, [WD 8 - 3000 - 009/24](#).

19 Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium ([Mutterschutzgesetz - MuSchG](#)) vom 23.05.2017 (BGBl. I S. 1228), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 371).

20 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit ([Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz - BEEG](#)) vom 27.01.2015 (BGBl. I S. 33), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 370).

21 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 93 ff.; Platter, Befreiung von Teilnahme- und Anwesenheitspflichten für Abgeordnete im Zusammenhang mit besonderen Lebenslagen wie Mutterschutzzeiten und Kinderbetreuung, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 31.05.2017, abrufbar unter [ssoar.info](#), S. 11 f.

22 Gesetz zur Neuregelung des Mutterschutzrechts vom 23.05.2017 (BGBl. I S. 1228).

23 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 103; auch eine analoge Anwendung auf Abgeordnete verneint die Autorin mangels vergleichbarer Interessenlage, da Abgeordnete im Gegensatz zu den von § 1 MuSchG erfassten Personen nicht in einem rechtlichen Abhängigkeitsverhältnis stehen, S. 104 ff., 109.

24 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 121 ff.

25 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 104; S. 125 f.

### 3.1.2. § 14 AbgG

Eine ausdrückliche gesetzliche Mutterschutz- oder Elternzeitregelung für Mitglieder des Deutschen Bundestag gibt es somit nicht.<sup>26</sup> „Gleichwohl nehmen Bundestagsabgeordnete in unterschiedlichem Umfang eine Art Mutterschutz nicht näher spezifizierter Art in Anspruch.“<sup>27</sup> In der Praxis **fehlen** Abgeordnete in der Regel für eine gewisse Zeit **ersatzlos**, ohne dass sich der Abgeordnetenstatus ändert.<sup>28</sup>

Eine Abwesenheit hat grundsätzlich finanzielle Auswirkungen, denn nach § 14 Abs. 2 und Abs. 4 Abgeordnetengesetz (AbgG)<sup>29</sup> wird die den Abgeordneten im Rahmen ihrer Amtsausstattung neben der Abgeordnetenentschädigung (§ 12 Abs. 1 AbgG) zustehende monatliche Kostenpauschale (§ 12 Abs. 2 AbgG) nach den dort aufgeführten Maßgaben gekürzt, wenn ein Mitglied des Bundestages seine Anwesenheit an einem Sitzungstag nicht nachweist (Abs. 2) oder an einer namentlichen Abstimmung oder einer Wahl nicht teilnimmt (Abs. 4). Für Schwangere und Personen, die vor kurzem entbunden haben, sieht **§ 14 Abs. 2 Satz 4 i. V. m. Abs. 4 Satz 2 AbgG** jedoch eine **Sonderregelung** vor:

„Während der **Mutterschutzfristen** infolge Schwangerschaft, **bis zum Ablauf von sieben Tagen nach der Geburt** des Kindes für den **anderen Elternteil** oder wenn ein Mitglied des Bundestages ein ärztlich nachgewiesen erkranktes, in seinem Haushalt lebendes Kind, das das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, mangels anderer im Haushalt dafür zur Verfügung stehender Aufsichtspersonen persönlich betreuen muss, führt die Nichteintragung in die Anwesenheitsliste **nicht** zu einer **Kürzung der Kostenpauschale**.“<sup>30</sup>

Für die Zeiten der Mutterschutzfristen vor und nach der Geburt (sowie bis zum Ablauf von sieben Tagen nach der Geburt für den anderen Elternteil) haben Abgeordnete also Anspruch auf die ungekürzte Kostenpauschale.<sup>31</sup> Im Plenarprotokoll werden Abgeordnete in der Liste der entschuldigten Abgeordneten mit dem Zusatz „gesetzlicher Mutterschutz“ aufgeführt.<sup>32</sup>

---

26 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 47.

27 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 47.

28 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 251.

29 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages ([Abgeordnetengesetz - AbgG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.02.1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.10.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 258).

30 Hervorhebung nur hier.

31 Zur umfassenden Auslegung von § 14 Abs. 2 Satz 4 AbgG: Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 47 ff.

32 Weidhofer/Walchshäusl/Friedrich, [Mit Kind in die Politik](#), Studie der Europäischen Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft Berlin e. V., Mai 2023, S. 43.



### 3.1.3. § 27 AbgG

Darüber hinaus sieht § 27 Abs. 1 Satz 1 AbgG vor, dass Abgeordnete als Zuschuss zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und **Geburtsfällen** die den beamtenrechtlichen Grundsätzen folgende **Beihilfe** erhalten.<sup>33</sup>

## 3.2. Mandatswahrnehmung und Stimmrecht

Im Folgenden wird der rechtliche Rahmen aufgezeigt, der für die An- und Abwesenheit von Abgeordneten und die Ausübung ihres Stimmrechts maßgeblich ist.

### 3.2.1. Mandatsausübung

#### 3.2.1.1. § 44a AbgG

§ 44a Abs. 1 AbgG legt fest, dass die Ausübung des Mandats im **Mittelpunkt der Tätigkeit** eines Mitglieds des Bundestages stehen muss. Unbeschadet dessen bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig. Die Abgeordneten unterliegen jedoch aufgrund der Verhaltenspflichten nach § 45 AbgG umfangreichen Anzeige- und Veröffentlichungspflichten. Mit der Mittelpunktregelung selbst korrespondiert **kein Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismus**.<sup>34</sup>

#### 3.2.1.2. § 13 GO-BT

§ 13 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT)<sup>35</sup> regelt die **Verpflichtung** der Abgeordneten **zur Teilnahme an den Arbeiten des Deutschen Bundestages**. An jedem Sitzungstag wird eine Anwesenheitsliste ausgelegt, in die sich die Mitglieder des Bundestages einzutragen haben (§ 13 Abs. 2 Satz 2 GO-BT). Allerdings wird die Norm überwiegend nicht als Rechtspflicht, sondern als sog. **Nobile Officium** verstanden.<sup>36</sup> Eine Pflicht zur Mitarbeit ergebe sich weder aus der Verfassung (dazu noch unter 4.1.), noch sei sie geschäftsordnungsmäßig durchsetzbar, sodass die Norm vor allem im Zusammenhang mit der Regelung der

---

33 Leppek, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, AbgG, § 27 Rn. 10.

34 Schmahl/Raue, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 44a Rn. 50 f.; BVerfGE 118, 277 (337).

35 [Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages](#) vom 17.10.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 250, S. 2).

36 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Lfg. 29, 01.09.2013, GO-BT, § 13; siehe auch: Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 79.

Kostenpauschale (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 2 GO-BT) zu verstehen sei:<sup>37</sup> „Dem deutschen Parlamentsrecht ist [...] ein direkter Zwang zur Erfüllung der Abgeordnetenpflichten [...] fremd.“<sup>38</sup>

### 3.2.1.3. § 14 AbgG

Ein indirekter „Zwang“ zur Durchsetzung der Teilnahmeverpflichtung besteht allenfalls über die bereits unter 2.1.2. dargestellten Abzüge von der Kostenpauschale bei (unentschuldigtem) Fehlen gemäß § 14 AbgG, wobei auf die oben dargestellten Besonderheiten für Schwangere und (alleinerziehende) Eltern verwiesen wird. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Kürzung der Kostenpauschale keinen Strafcharakter hat.<sup>39</sup> Vielmehr sollen die infolge der Abwesenheit ersparten Aufwendungen abgeschöpft werden, für deren Ausgleich die Abgeordneten die Kostenpauschale nach § 12 Abs. 2 AbgG erhalten haben.<sup>40</sup>

§ 14 Abs. 2, Abs. 4 AbgG differenziert bei der Höhe der Kürzung der Kostenpauschale nach entschuldigten und unentschuldigten Abwesenheiten. Da eine Urlaubserteilung nicht mehr praktiziert wird, erfolgt insoweit eine an die Präsidentin oder den Präsidenten gerichtete Entschuldigung, wobei die angeführten Gründe inhaltlich nicht überprüft werden.<sup>41</sup>

### 3.2.2. Abstimmungen und Wahlen

Weder das AbgG noch die GO-BT sehen eine Stimmrechtsdelegation vor.<sup>42</sup> Vielmehr wird hinsichtlich der bestehenden Regelungen von Abstimmungen und Wahlen im Plenum von einer **persönlichen Stimmabgabe** ausgegangen.

So wird im Normalfall gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 GO-BT „durch Handzeichen oder durch Aufstehen oder Sitzenbleiben“ abgestimmt.<sup>43</sup> Damit sind Abstimmungen naturgemäß auf die **im Plenarsaal Anwesenden** beschränkt.<sup>44</sup> Auch im Bezug die Sonderformen der Abstimmung ist vom Erfordernis der persönlichen Stimmabgabe auszugehen: So setzt der sog. Hammelsprung nach § 51 Abs. 2 GO-BT die Anwesenheit der Abgeordneten voraus. Auch hinsichtlich der

---

37 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Lfg. 29, 01.09.2013, GO-BT, § 13.

38 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Lfg. 29, 01.09.2013, GO-BT, § 13. Legte man die Norm anders aus, wären etwa Pairing-Vereinbarungen geschäftsordnungswidrig (solange sie nicht durch eine Bestimmung in der GO-BT „legalisiert“ würden).

39 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Lfg. 29, 01.09.2013, GO-BT, § 13.

40 Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz Kommentar, 1. Aufl. 2002, § 14 Rn. 7; Schwarz, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 14 Rn. 5, der die Privilegierung nach § 14 Abs. 2 Satz 4 AbgG insofern kritisch sieht.

41 Schwarz, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 14 Rn. 7 m.w.N.

42 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 348.

43 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Lfg. 29, 01.09.2013, GO-BT, § 48 S. 1.

44 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Lfg. 29, 01.09.2013, GO-BT, § 48 S. 2.

**namentlichen Abstimmung**, die mit Stimmkarten erfolgt (§ 52 GO-BT), führen *Ritzel/Bücker/Schreiner* aus (§ 52 GO-BT):

„Auch bei namentlichen Abstimmungen muss die Stimmabgabe **persönlich** [...] erfolgen. Eine **Stimmabgabe für andere**, insbesondere **nicht anwesende Abgeordnete** ist **unzulässig**. Nur die Mitglieder des Sitzungsvorstandes dürfen sich der Hilfe der Schriftführer oder des Plenarassistentendienstes bedienen.“<sup>45</sup>

**Wahlen** finden darüber hinaus gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1 GO-BT durch Handzeichen oder durch Abgabe von Stimmzetteln statt. Hinsichtlich der ersten Alternative dürfte oben Gesagtes gelten. Soweit Wahlen mit verdeckten Stimmzetteln vorgeschrieben sind, findet die Wahl geheim statt (§ 49 Abs. 1 Satz 2 GO-BT). Jeder Wahlberechtigte muss sein Wahlrecht also so ausüben können, dass andere Personen keine Kenntnis von seiner Wahlentscheidung erhalten.<sup>46</sup> Auch insoweit dürfte somit vom Erfordernis einer persönlichen Stimmabgabe auszugehen sein.

Bei Abstimmungen im **Ausschuss** stellt sich die Frage einer Stimmrechtsdelegation praktisch nicht, da die Fraktionen neben den Ausschussmitgliedern auch ihre Stellvertreter benennen (§ 57 Abs. 2 GO-BT) und zudem jederzeit andere Mitglieder – ggf. für die Dauer einer Sitzung – benennen können.

### 3.3. Mandatsverlust und Berufung von Nachfolgern

In Anbetracht des diskutierten „ruhenden Mandats mit Nachfolge“ werden ergänzend die Regelungen zum Mandatsverlust und zur Berufung von Nachfolgern nach dem Bundeswahlgesetz (BWahlG)<sup>47</sup> aufgezeigt. Eine Regelung, die das Ruhen des Mandats der Abgeordneten anordnet, kennt das Bundesrecht nicht, sondern lediglich Normen, die den **Mandatsverlust** regeln.

§ 46 BWahlG legt als zentrale Norm fest, in welchen Fällen ein Verlust der Mitgliedschaft möglich ist. Die Norm regelt die Verlustgründe zwar nicht erschöpfend (§ 46 Abs. 1 Satz 2 BWahlG), die nicht genannten Gründe sind aber entweder selbstverständlich (wie z. B. der Tod von Abgeordneten oder der Ablauf der Wahlperiode) oder ergeben sich aus anderweitig gesetzlich angeordneten Inkompatibilitäten<sup>48</sup>, die zum Teil den automatischen Mandatsverlust vorsehen (für Richterinnen/Richter des Bundesverfassungsgerichts siehe etwa Art. 93 Abs. 2 Satz 2 GG i. V. m. § 3 Abs. 3 Satz 2 BVerfGG<sup>49</sup>), zum Teil einen Mandatsverzicht erfordern (siehe etwa für den

---

45 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Lfg. 29, 01.09.2013, GO-BT, § 52 S. 3.

46 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Lfg. 29, 01.09.2013, GO-BT, § 49.

47 [Bundeswahlgesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.07.1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.03.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91).

48 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand 108. EL August 2025, Art. 38 Rn. 257 m.w.N.

49 Klein/Schwarz, in: Drüig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 41 Rn. 136; Hömig, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Werkstand: 65. EL August 2025, § 3 Rn. 19.

Wehrbeauftragten/die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages § 14 Abs. 3 WBeauftrG<sup>50</sup> und den Polizeibeauftragten/die Polizeibeauftragte des Bundes beim Deutschen Bundestag § 15 Abs. 2 Nr. 2 PolBeauftrG<sup>51</sup>; für das Amt des Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin ist dies umstritten, vgl. Art. 55 Abs. 1 GG<sup>52</sup>).

Nach § 46 Abs. 1 BWahlG verliert ein Abgeordneter oder eine Abgeordnete die Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag bei Ungültigkeit des Erwerbs der Mitgliedschaft (Nr. 1), Neufeststellung des Wahlergebnisses (Nr. 2), Wegfall einer Voraussetzung der jederzeitigen Wählbarkeit (Nr. 3), Verzicht (Nr. 4) oder Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei oder Teilorganisation einer Partei, welcher der oder die Abgeordnete angehört, durch das Bundesverfassungsgericht (Nr. 5).

Die Berufung von **Mandatsnachfolgerinnen und -nachfolgern** regelt § 48 BWahlG. Die gewählte Person wird, sofern im betreffenden Land mangels ausreichender Zweitstimmenzahl nicht alle Wahlkreissieger ein Mandat erhalten haben, aus dem Kreis der nicht zum Zuge gekommenen Wahlkreisbewerber und -bewerberinnen, andernfalls im Wege der Landeslistenachfolge ersetzt. Die Berufung erfolgt dabei streng nach der sich aus dem Erststimmenergebnis bzw. nachrangig dazu nach der in der Liste festgelegten Reihenfolge der Bewerber und Bewerberinnen.<sup>53</sup>

### 3.4. Zusammenfassung

Wie sich zeigt, wird im Deutschen Bundestag hinsichtlich schwangerschafts- und geburtsbedingter Abwesenheiten die Lösung des ersatzlosen bzw. institutionalisierten Fehlens praktiziert, wobei die betroffenen Abgeordneten aufgrund der gesetzlichen Regelung des § 14 Abs. 2 Satz 4 AbgG i. V. m. § 14 Abs. 4 Satz 2 AbgG insoweit berücksichtigt werden, als ihre Kostenpauschale für den Zeitraum der gesetzlichen Mutterschutzfristen nicht gekürzt wird. Ihr Mandat bleibt mit allen Rechten und Pflichten bestehen. Einer rechtlich durchsetzbaren Pflicht zur Anwesenheit oder Abstimmung unterliegen die Abgeordneten nicht.

Abwesende Abgeordnete können sich im Ausschuss vertreten lassen, im Plenum ist keine Stellvertretung bzw. Stimmrechtsübertragung für abwesende Abgeordnete vorgesehen. Vielmehr wird mit Blick auf die Regelungen der GO-BT von einer höchstpersönlichen Stimmabgabe ausgegangen. Auch ein ruhendes Mandat – mit oder ohne Nachfolge – sieht das Parlamentsrecht auf Bundesebene nicht vor.

---

50 Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.06.1982 (BGBl. I S. 677), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 414).

51 Polizeibeauftragtengesetz vom 28.02.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 72).

52 Dazu Brinktrine, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 55 Rn. 10 m.w.N.; siehe auch Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 41 Rn. 136 m.w.N.

53 Austermann, in: Schreiber, BWahlG-Kommentar, 12. Aufl. 2025, BWahlG, § 48 Rn. 3.

#### 4. Verfassungsrechtliche Bewertung

Nachfolgend wird beleuchtet, ob die Übertragung des Stimmrechts auf eine oder einen anderen Abgeordneten für die Zeit vor und/oder nach der Geburt mit der Verfassung vereinbar wäre.

Die Stimmrechtsübertragung setzt zunächst voraus, dass eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter für einen gewissen Zeitraum bzw. für bestimmte Abstimmungen abwesend ist. Wie bereits unter 2. dargestellt, basiert eine mutterschutzbedingte Abwesenheit in der Praxis auf dem ersatzlosen Fehlen der betroffenen Abgeordneten. In einem ersten Schritt soll daher beleuchtet werden, wie dieses verfassungsrechtlich zu bewerten ist (unter 4.1.).

Daneben wird, wie bereits erwähnt, auch die Regelung eines ruhenden Mandats<sup>54</sup> diskutiert. Der Vollständigkeit halber soll diese Konstruktion in einem Exkurs beleuchtet werden. Da die Einzelheiten umstritten sind und im Kontext des Mutterschutzes bislang wenig diskutiert wurden, erfolgt die Darstellung nur schlaglichtartig (unter 4.2.).

Anschließend werden die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten einer Stimmrechtsübertragung beleuchtet (unter 4.3.). Es wird darauf hingewiesen, dass eine abschließende verfassungsrechtliche Bewertung nur anhand einer konkreten gesetzlichen bzw. geschäftsordnungsrechtlichen Regelung erfolgen kann, sodass sich die vorliegende Arbeit auf allgemeine Ausführungen beschränkt.

##### 4.1. Ersatzloses oder institutionalisiertes Fehlen

Das **ersatzlose bzw. institutionalisierte Fehlen** von Abgeordneten könnte verfassungsrechtlich zulässig sein, wenn sich nicht der Verfassung eine konkrete Pflicht der Abgeordneten zur Anwesenheit und Abstimmung im Plenum entnehmen ließe.

Gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG)<sup>55</sup> sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages „– vom Vertrauen der Wähler berufen – Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger eines freien Mandats und, gemeinsam mit der Gesamtheit der Mitglieder des Parlaments [...], Vertreter des ganzen Volkes“.<sup>56</sup> Sie haben einen repräsentativen Status inne, üben ihr Mandat in Unabhängigkeit, frei von jeder Bindung an Aufträge und Weisungen aus und sind nur ihrem Gewissen unterworfen.<sup>57</sup> Das aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgende **freie Mandat** schützt sie gegen Maßnahmen

---

54 Bei der Konstellation des ruhenden Mandats mit Nachfolger bedürfte es keiner Stimmrechtsübertragung, dazu unter 4.2.

55 [Grundgesetz](#) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

56 BVerfGE 134, 141 (172) mit Verweis auf BVerfGE 56, 396 (405); 118, 277 (324) und BVerfGE 112, 118 (134); Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 126.

57 BVerfGE 134, 141 (172); 40, 296 (314, 316); 76, 256 (341); 118, 277 (324).

des Staates und Privater, die den Bestand und die Dauer des Mandats beeinträchtigen oder inhaltliche Bindungen oder Sanktionierungen der Mandatsausübung bewirken.<sup>58</sup>

Zudem steht den Abgeordneten gemäß Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG ein „Anspruch auf eine angemessene, ihre **Unabhängigkeit sichernde Entschädigung**“ zu. Die Entschädigung soll von sich aus eine Lebensführung ermöglichen, die der Bedeutung des Amtes entspricht,<sup>59</sup> um es Abgeordneten zu ermöglichen, als Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes frei von wirtschaftlichen Zwängen zu wirken.<sup>60</sup> Sie ist weder mit dem Entgeltanspruch von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern noch der Besoldung von Beamtinnen und Beamten gleichzusetzen, denn Abgeordnete „schulden“ rechtlich gesehen **keine Arbeitskraft oder Dienste**. Vielmehr sind sie in der Art und Weise, wie sie ihr Mandat wahrnehmen, frei.<sup>61</sup>

Doch ist die Freiheit des Mandats nicht schrankenlos gewährleistet, sondern kann durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang – **wie die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments** – begrenzt werden.<sup>62</sup>

Im sog. Diätenurteil aus dem Jahr 1975 gestand das BVerfG den Abgeordneten die theoretische Freiheit zu, ihre Aktivitäten im Parlament, in der Fraktion und in der Partei sowie im Wahlkreis „bis über die Grenze der Vernachlässigung“ hinaus einzuschränken.<sup>63</sup> Im Jahr 2007 stellte das Gericht (im sog. Nebentätigkeitsurteil) im Hinblick auf die Mittelpunktregelung des § 44a Abs. 1 Satz 1 AbgG klar, dass die Freiheit des Abgeordneten „nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten“<sup>64</sup> gewährleiste:

„Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, das heißt die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert, so muss die Mitwirkung aller Abgeordneten bei derartigen Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes Vertretbaren sichergestellt sein. Es entspricht dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und liegt im konkreten Interesse des Wählers und der Bevölkerung insgesamt, dass der Abgeordnete sein ihm anvertrautes Amt auch tatsächlich ausübt. Nur so kann das Parlament möglichst

---

58 Wiefelspütz, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, 1. Aufl. 2016, § 12 Rn. 14; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 46; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 137; Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 128.

59 BVerfGE 40, 296 (316).

60 BVerfGE 102, 224 (239); 40, 296 (315 f.).

61 BVerfGE 40, 296 (316); Platter, Befreiung von Teilnahme- und Anwesenheitspflichten für Abgeordnete im Zusammenhang mit besonderen Lebenslagen wie Mutterschutzzeiten und Kinderbetreuung, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 31.05.2017, abrufbar unter [ssoar.info](https://ssoar.info), S. 8; siehe auch Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 77 ff.; 86 ff.

62 BVerfGE 118, 277 (324 m.w.N.); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 61.

63 BVerfGE 40, 296 (312); Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 79.

64 BVerfGE 118, 277 (326).

vollständig, das heißt unter aktiver Teilnahme aller Abgeordneten seine Aufgaben wahrnehmen.“<sup>65</sup>

Als **Kehrseite ihrer Rechte** obliege den Abgeordneten auch die **Pflicht**, in einer Weise und einem Umfang an den parlamentarischen Aufgaben teilzunehmen, die deren Erfüllung gewährleiste.<sup>66</sup> Die Abgeordneten könnten somit nicht über das „Ob“, sondern nur über das „Wie“ ihrer Mandatswahrnehmung entscheiden.<sup>67</sup>

Das Gericht betonte jedoch auch, dass die Abgeordneten über die Art und Weise der Ausübung des Mandats grundsätzlich frei und in **ausschließlicher Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler** entschieden.<sup>68</sup> Somit lässt sich aus der Pflicht der Abgeordneten, an den Parlamentsarbeiten mitzuwirken, in der Regel keine Pflicht zur Ausübung eines Rechts in einer konkreten Situation ableiten.<sup>69</sup>

Im Lichte dieser Ausführungen muss es Abgeordneten daher grundsätzlich freistehen, darüber zu entscheiden, inwieweit sie die einzelnen Pflichten ihres Mandates – und damit auch Abstimmungen im Plenum – in Anbetracht einer Schwangerschaft oder Geburt für einen gewissen Zeitraum zurückstellen, einschränken oder gar nicht nachkommen.<sup>70</sup>

Dabei ist einerseits zu beachten, dass zu der Arbeit der Abgeordneten ohnehin nicht allein die Arbeit im Plenum gehört, sondern ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit traditionell außerhalb des Plenums geleistet wird.<sup>71</sup> Inwieweit Abgeordnete während der Mutterschutzfristen also wirklich „gar nichts“ für ihr Mandat tun, dürfte somit ohnehin fraglich sein.

Andererseits dürfte auch eine Abwesenheit für eine gewisse Zeit nicht dazu führen, dass das „Ob“ der Mandatswahrnehmung betroffen ist. Denn Abgeordnete, welche der Parlamentsarbeit für einen gewissen Zeitraum fernbleiben, dürften sich nicht etwa der Wahrnehmung ihres

---

65 BVerfGE 118, 277 (324).

66 BVerfGE 118, 277 (325); Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 86.

67 BVerfGE 118, 277 (326); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 48 Rn. 35.

68 BVerfGE 118, 277 (336); so führt auch das abweichende Votum der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau aus: „Mit der Freiheit des Mandats wäre deshalb unvereinbar, dass der Abgeordnete eine bestimmte Arbeitszeit schuldet und diese gegenüber dem Bundestagspräsidenten oder einer Verwaltung mit der Folge nachzuweisen hätte, dass daran Sanktionen geknüpft werden könnten“, siehe: BVerfGE 118, 277 (350); siehe auch Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 102: „Wie die Mitarbeit im Einzelnen auszusehen hat, lässt sich der Verfassung nicht entnehmen und obliegt der freien Entscheidung des Abgeordneten.“

69 Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 102.

70 Platter, Befreiung von Teilnahme- und Anwesenheitspflichten für Abgeordnete im Zusammenhang mit besonderen Lebenslagen wie Mutterschutzzeiten und Kinderbetreuung, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 31.05.2017, abrufbar unter [ssoar.info](https://ssoar.info), S. 13.

71 BVerfGE 44, 308 (317).

Mandats per se verwehren, sondern vielmehr über das „Wie“ befinden, indem sie entscheiden, wie sie ihre Zeit zwischen der Mitarbeit im Parlament, in der Partei und ihrem Engagement im Rahmen der familiären Lebensgestaltung verteilen.<sup>72</sup>

Zu beachten ist auch, dass es Abgeordneten auch in Fällen gesundheitlicher Beeinträchtigungen überlassen ist, zu entscheiden, ob sie an einer Sitzung teilnehmen oder sich entschuldigen.<sup>73</sup>

*Wahlmann* verweist zudem auf die Ausführungen des BVerfG, wonach die Abgeordnetenpflichten gerade dazu dienen, im Zusammenwirken mit den übrigen Mitgliedern desselben Parlaments die Funktions- und Repräsentationsfähigkeit sicherzustellen. Solange dies sichergestellt sei, müssten auch längere Abwesenheit einzelner Abgeordneter verfassungsrechtlich unbedenklich sein.<sup>74</sup>

#### 4.2. Exkurs: Ruhendes Mandat

Soweit in der Literatur über das ruhende Mandat diskutiert wird, bezieht sich dies überwiegend auf Regelungen eines **ruhenden Mandats mit Nachfolge**. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei Regelungen, welche die **Übernahme eines Regierungsamtes** betreffen: Dabei ruht das Mandat eines oder einer Abgeordneten bei der Übernahme des Regierungsamtes und wird für diesen Zeitraum mit einem Nachrücker oder einer Nachrückerin besetzt, der oder die im Falle des Ausscheidens des ursprünglichen Mitglieds aus der Regierung das Mandat wieder verliert, so dass das ruhende Mandat des Regierungsmitglieds „wiederauflebt“.<sup>75</sup>

Derartige Regelungen werden in der Literatur überwiegend für verfassungswidrig gehalten.<sup>76</sup> Eine entsprechende landesrechtliche Regelung wurde vom Staatsgerichtshof des Landes Hessen für nichtig erklärt.<sup>77</sup> Einerseits verstießen derartige Regelungen gegen den Unmittelbarkeitsgrundsatz (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), da das Regierungsmitglied durch seinen Rücktritt – oder auch Bundeskanzler oder Bundeskanzlerin durch Vorschlag der Entlassung des Regierungsmitglieds – über die Fortdauer des Mandats des Nachrückers bzw. der Nachrückerin entscheiden könnte und

---

72 Siehe auch das abweichende Votum der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau: BVerfGE 118, 277 (348 f.).

73 Platter, Befreiung von Teilnahme- und Anwesenheitspflichten für Abgeordnete im Zusammenhang mit besonderen Lebenslagen wie Mutterschutzzeiten und Kinderbetreuung, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 31.05.2017, abrufbar unter [ssoar.info](https://ssoar.info), S. 15.

74 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 86.

75 Zu den einzelnen Regelungen etwa: Dress, Das ruhende Mandat, 1985, S. 2 ff.

76 Siehe nur Gralher, Ruhendes Mandat und demokratisches Repräsentationsverständnis, ZRP 1977, 156; Lohmeier, „Ruhendes Mandat“ und Verfassung, DVBl. 1977, 405; Nell, „Ruhendes Mandat“ als Verfassungsproblem, JZ 1975, 519; Dress, Das ruhende Mandat, 1985; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 53; Trute/Pilniok, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 38 Rn. 48; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 88; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 84.

77 HessStGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783.



damit als Instanz zwischen Wahlvolk und Abgeordnete treten würde.<sup>78</sup> Andererseits verletzen sie die **Mandatsgleichheit** (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), da Regierungsmitgliedern im Gegensatz zu anderen Abgeordneten die Option eingeräumt werde, – statt eines Verzichts, der das endgültige Ausscheiden aus dem Parlament bedeuten würde – ihr Mandat ruhen zu lassen und nach Ende ihrer Amtszeit in der Regierung wieder anzunehmen.<sup>79</sup> Zudem würden nachrückende Abgeordnete benachteiligt, da nur für sie ein weiterer Verlustgrund für das Mandat hinzutrete.<sup>80</sup> Weiter stehe einer solchen Regelung die **Freiheit des Mandats** der „Ersatzabgeordneten“ entgegen, da diese jederzeit durch die Entscheidung anderer um ihr Mandat gebracht und „durch dieses drohende Ereignis diszipliniert“ werden könnten.<sup>81</sup>

Auch im Zusammenhang mit **Mutterschutz und Elternzeit** für Abgeordnete wird das ruhende Mandat mit Nachfolge diskutiert. *Platter* geht von der Verfassungswidrigkeit einer solchen Regelung aus, da auch insoweit die Möglichkeit bestehe, jederzeit zurückzukehren und das Mandat des Nachrückers zu beenden.<sup>82</sup> *Wahlmann* schlägt daher ein Modell vor, in dem die Abgeordneten aufgrund einer wahlrechtlichen Regelung einige Zeit im Voraus anzeigen müssen, wie lange sie Mutterschutz bzw. Elternzeit in Anspruch nehmen, sodass sich die Nachfolgeperson von Anfang an darauf einstellen kann und das Ursprungsmitglied keine Möglichkeit hat, die Nachfolgeperson willkürlich aus dem Mandat zu verdrängen.<sup>83</sup> Allerdings könnte es auch hier mit Blick auf den Unmittelbarkeitsgrundsatz problematisch sein, dass die Entscheidung über den Zeitraum der Nachfolge und damit auch über das Ende des Mandats der nachrückenden Abgeordneten – zwar vorgelagert, aber dennoch – bei den „ruhenden“ Abgeordneten läge.

*Wahlmann* diskutiert in diesem Zusammenhang auch das **ruhende Mandat ohne Nachfolge**. Dieses wurde in der Literatur – soweit ersichtlich – bislang kaum diskutiert. Dabei würden für die Zeit der Mandatsruhe die Rechte und Pflichten aus dem Mandat des jeweiligen Abgeordneten ruhen und sich damit die Größe des Parlaments verringern. *Wahlmann* geht davon aus, dass ein ruhendes Mandat ohne Nachfolge mit der Verfassung vereinbar sei. Insbesondere sieht die Autorin eine Vereinbarkeit mit der Freiheit des Mandats, da die Ruhenserklärung eine dem Verzicht oder Rücktritt ähnliche Handlung sei, die vom freien Mandat gedeckt sei. Auch einen Verstoß gegen

---

78 Trute/Pilniok, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 38 Rn. 48; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 88; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 84; HessStGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783, Rn. 71 ff.

79 HessStGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783, Rn. 90.

80 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 53; HessStGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783, Rn. 91 ff.; Nell, „Ruhendes Mandat“ als Verfassungsproblem, JZ 1975, 519 (521).

81 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38 Rn. 261 m.w.N.; HessStGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783, Rn. 103 ff.; Lohmeier, „Ruhendes Mandat“ und Verfassung, DVBl. 1977, 406 (407) m.w.N.

82 Platter, Befreiung von Teilnahme- und Anwesenheitspflichten für Abgeordnete im Zusammenhang mit besonderen Lebenslagen wie Mutterschutzzeiten und Kinderbetreuung, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 31.05.2017, abrufbar unter [ssoar.info](https://ssoar.info), S. 11.

83 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 354.

das Unmittelbarkeitsprinzip verneint die Autorin.<sup>84</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist eine Wahl nur dann unmittelbar, wenn von Beginn der Stimmabgabe an das Wahlergebnis nur noch von einer Willensentscheidung, nämlich derjenigen der Wählerschaft abhängt, abgesehen von der Nichtannahme, dem späteren Rücktritt oder ähnlichen Handlungen der Gewählten selbst (dazu noch unter 4.3.3.).<sup>85</sup> *Wahlmann* geht mit Verweis auf die o. g. Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshof davon aus, dass die Ruhenserklärung eine solche „ähnliche Handlung“ sei.<sup>86</sup> Der Unmittelbarkeitsgrundsatz sei daher nicht berührt, denn an der Identität und der Listenreihenfolge der bereits vor der Wahl feststehenden Kandidatinnen und Kandidaten ändere sich nichts.<sup>87</sup> Allerdings könnte fraglich sein, ob diese Wertungen tatsächlich tragen, da anders als beim Verzicht, beim Rücktritt – oder beim vom Hessischen Staatsgerichtshof zu bewertenden ruhenden Mandat mit Nachfolge – keine andere Person nachrückt, sodass sich die Zusammensetzung des Parlaments und damit auch die Mehrheitsverhältnisse unmittelbar durch die Ruhenserklärung verändern und nicht mehr das Ergebnis der Wahl widerspiegeln würden. Je nach Regelung könnten es zudem eine oder mehrere „ruhende“ Abgeordnete in der Hand haben, durch individuelle Entscheidungen (durch Ruhenserklärungen, aber auch durch Rückkehrentscheidungen) die Mehrheitsverhältnisse (ggf. mit Auswirkung auf die Koalitionsmehrheit) zu verändern und damit im Extremfall die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu tangieren.

### 4.3. Stimmrechtsübertragung

Im Folgenden wird geprüft, ob eine Stimmrechtsübertragung verfassungsrechtlich zulässig wäre.

#### 4.3.1. Höchstpersönlichkeit der Stimmabgabe

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG „Vertreter des ganzen Volkes“. Damit repräsentieren sie das Volk als Ganzes und sind ihm in seiner Gesamtheit verantwortlich.<sup>88</sup> Kraft ihres **repräsentativen Status** stehen den Abgeordneten verschiedene Mitgliedschafts- und Statusrechte zu.<sup>89</sup> Dazu gehört auch das hier relevante **Stimmrecht**.

Überwiegend wird angenommen, dass der repräsentative Status der Abgeordneten eine Vertretung durch eine andere Person oder ein anderes Parlamentsmitglied ausschließt.<sup>90</sup> „Nach dem

---

84 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 284 ff., S. 417.

85 BVerfGE 3, 45 (50).

86 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 286; HessStGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783, Rn. 77.

87 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 287, S. 417.

88 Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 128.

89 Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition Stand: 15.11.2025, Art. 38 Rn. 160 m.w.N.

90 Siehe etwa HessStGH, Urteil vom 07.07.1977 - P.St. 783, Rn. 91 m.w.N.; Steiger, Rechtsfragen des ruhenden Mandates, Rechtsgutachten im Auftrage der Hessischen Landesregierung, 1976, S. 37, zitiert nach: Dress, Das ruhende Mandat, 1985, S. 24; siehe auch Wahl, Die Stellvertretung im Verfassungsrecht, 1971, S. 25 m.w.N. „[...] bei ihnen (den Abgeordneten) folgt die Unzulässigkeit der Stellvertretung außerdem staatstheoretisch aus dem repräsentativen Charakter des Abgeordnetenmandats.“

repräsentativen Verständnis des Abgeordnetenmandats übt der Abgeordnete stets ein eigenes Mandat, nie das Mandat eines anderen aus.<sup>91</sup> Entsprechend wird für das Stimmrecht – als eines der wichtigsten Rechte der Abgeordneten – angenommen, es handle sich um ein **höchstpersönliches Recht**, das nur von den Abgeordneten selbst ausgeübt werden kann.<sup>92</sup> Auch der Freiheit und der Gleichheit des Mandats wird die Höchstpersönlichkeit der Stimmabgabe entnommen (dazu noch unter 4.3.4. und 4.3.5.).

Folgt man dieser Ansicht, so müsste die Regelung einer Stimmrechtsübertragung schon aus diesem Grunde ausscheiden.

#### 4.3.2. Gleichheit der Wahl

Denkbar wäre zudem, dass die rechtliche Möglichkeit einer Stimmrechtsübertragung gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstößt. Gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die **Gleichheit der Wahl** „gebietet, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können, und ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen“.<sup>93</sup> Für das aktive Wahlrecht gebietet der Grundsatz, dass jeder Wähler und jede Wählerin die gleiche Stimmenzahl hat (gleicher Zählwert) und jede Stimme bei der Umsetzung der Stimmen in die Zuteilung der Parlamentssitze berücksichtigt wird (gleicher Erfolgswert).<sup>94</sup> Zudem folgt aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit für das passive Wahlrecht die Chancengleichheit der Wahlvorschlagsträgerinnen und -träger, welche verlangt, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerberinnen und -bewerbern grundsätzlich die gleichen Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen haben müssen.<sup>95</sup>

Indem einem Abgeordneten das Stimmrecht übertragen würde, könnte die Wahlgleichheit beeinträchtigt sein, da die Stimmrechtsübertragung zwar nichts an der Sitzverteilung im Bundestag ändern, aber einem oder einer bestimmten Abgeordneten das **doppelte Stimmgewicht** einräumen

---

91 Dress, Das ruhende Mandat, 1985, S. 24 mit Verweis auf Steiger, Rechtsfragen des ruhenden Mandates, Rechtsgutachten im Auftrage der Hessischen Landesregierung, 1976, S. 37; siehe auch Wahl, Die Stellvertretung im Verfassungsrecht, 1971, S. 25 m.w.N. „[...] bei ihnen (den Abgeordneten) folgt die Unzulässigkeit der Stellvertretung außerdem staatsrechtlich aus dem repräsentativen Charakter des Abgeordnetenmandats.“

92 Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition Stand: 15.11.2025, Art. 38 Rn. 166; Polzin, in: Hofmann/Henneke, Grundgesetz-Kommentar, 16. Aufl. 2026, Art. 38 Rn. 65; Wiefelspütz, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, 1. Aufl. 2016, § 12 Rn. 6; Platter, Befreiung von Teilnahme- und Anwesenheitspflichten für Abgeordnete im Zusammenhang mit besonderen Lebenslagen wie Mutterschutzzeiten und Kinderbetreuung, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 31.05.2017, abrufbar unter [ssoar.info](https://www.ssoar.info), S. 8; zur Legislativen Entschließung des EP zu der Änderung des Europäischen Wahlakts auch: Empfehlungen der Ausschüsse EU - In vom 30.01.2026, BR-Drs. 736/1/25, S. 1: „Das aus dem Grundsatz des freien Mandats folgende Abstimmungsrecht der Abgeordneten ist ein höchstpersönliches Recht, das nur die Abgeordneten selbst ausüben können. Eine Vertretung durch andere Abgeordnete oder andere Personen ist ebenso wenig zulässig wie ein Entzug oder eine Einschränkung desselben.“

93 BVerfGE 135, 259 (284); 146, 327 (349 f.); 159, 224 (243 f.).

94 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 13; BVerfGE 135, 259 (284 m.w.N.).

95 Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 81.

würde. Allerdings ist zu beachten, dass Regelungsgegenstand des wahlrechtlichen Gleichheitssatzes „nur“ das Wahlverfahren in allen seinen Phasen ist, von der Wahlvorbereitung über den Wahlkampf und das Wahlverfahren.<sup>96</sup> Dieses endet jedoch mit der Auswertung der abgegebenen Stimmen und der **Zuteilung der Abgeordnetensitze**<sup>97</sup> und dürfte daher für die Frage der Stimmrechtsübertragung keine Rolle mehr spielen.<sup>98</sup> Die Gleichheit der Wahl setzt sich jedoch in der Mandatsgleichheit der Abgeordneten fort (dazu sogleich).

#### 4.3.3. Unmittelbarkeit der Wahl

Denkbar wäre jedoch, dass der **Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl** (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) durch eine Stimmrechtsübertragung verletzt wäre. Dieser gebietet es, dass Wählerinnen und Wähler die Abgeordneten maßgeblich selbst auswählen,<sup>99</sup> und schließt jedes Wahlverfahren aus, bei dem zwischen sie und die Wahlbewerberinnen und -bewerber eine weitere Instanz tritt, die nach ihrem eigenen Ermessen die Abgeordneten auswählt und damit deren direkte Wahl ausschließt.<sup>100</sup> Das Volk soll das „letzte Wort“ bei der Auswahl der Kandidaten haben.<sup>101</sup> Die Zusammensetzung des Parlaments darf sich also nur nach der Wahlentscheidung der Bürger bemessen, allenfalls modifiziert durch die negative Entscheidung einer gewählten Person, z. B. das Mandat nicht anzunehmen oder darauf zu verzichten.<sup>102</sup> Der Grundsatz fordert auch ein Wahlverfahren, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, welche Personen sich um ein Abgeordnetenmandat bewerben und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann.<sup>103</sup>

Fraglich ist, ob der Unmittelbarkeitsgrundsatz bei der Stimmrechtsübertragung überhaupt berührt sein kann. Dagegen könnte sprechen, dass die Mitglieder des Deutschen Bundestages die gleichen bleiben, sodass sich an der Mandatsverteilung nichts ändert. *Schuldei* geht dagegen davon aus, der oder die vertretende Abgeordnete erhalte durch eine Stimmrechtsdelegation „quasi ein zweites Mandat“, da er oder sie „im Zeitpunkt der Stimmabgabe in der Volksvertretung in die Stellung des Abwesenden“ hineinwachse.<sup>104</sup> Ähnlich sieht dies *Wahlmann*: Zwar werde dem

---

96 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38 Rn. 130; Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 193. Lieferung, 10/2018, Anhang zu Art. 38 Rn. 12.

97 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 10; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 38 Rn. 85, 130.

98 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 175.

99 Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 71 m.w.N.

100 Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 71; BVerfGE 3, 45 (49 ff.); 7, 63 (68); 7, 77 (84 f.); 47, 253 (279 f.).

101 Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 79.

102 Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 80.

103 Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 193. Lieferung, 10/2018, Anhang zu Art. 38 Rn. 27 mit Verweis auf BVerfGE 95, 335 (350); 97, 317 (326); 121, 266 (307).

104 Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, 1997, S. 132.

Vertreter oder der Vertreterin bei der Stimmrechtsübertragung kein weiteres „Vollmandat“ übertragen, wohl aber die zeitlich begrenzte Möglichkeit, über das eigene Stimmrecht hinaus auch das eines weiteren Parlamentsmitglieds auszuüben.<sup>105</sup> Wenn der Unmittelbarkeitsgrundsatz den Wählerinnen und Wählern die maßgebliche Entscheidung darüber überlasse, von wem sie sich im Parlament vertreten lassen wollten, so müsse dies auch das Stimmrecht erfassen:<sup>106</sup>

„Es wäre nämlich sinnentstellend, wenn sich die Auswahlkompetenz der Wählenden ausschließlich auf die Auswahl von Personen unbeschadet von deren parlamentarischen Rechten bezöge. Im Zusammenhang mit dem ebenfalls aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG hergeleiteten Grundsatz der gleichen Wahl kann sich auch die Auswahlkomponente des Unmittelbarkeitsprinzips nur auf die Wahl von mit gleichen Rechten ausgestatteten Abgeordneten beziehen.“<sup>107</sup>

Hinsichtlich einer möglichen Verletzung des Unmittelbarkeitsgrundsatzes differenzieren sowohl *Schuldei* als auch *Wahlmann* danach, wie der Vertreter oder die Vertreterin bestimmt wird. Sofern die Vertretungsperson **durch das verhinderte Parlamentsmitglied** oder die **Fraktionsspitze** nach **eigenem Ermessen** bestimmt werden kann, sehen beide darin eine Verletzung der Unmittelbarkeit der Wahl:<sup>108</sup>

„Soweit also das verhinderte Mitglied nach eigenem Ermessen entscheiden darf, wer von den übrigen Abgeordneten mit einem zusätzlichen Stimmrecht ausgestattet werden soll, wird es zu einer externen Instanz, die sich zwischen den Willen der Wählenden und die Bestimmung der Abstimmungsberechtigten schiebt.“<sup>109</sup>

Anders wird die Stimmrechtsübertragung im Hinblick auf den Unmittelbarkeitsgrundsatz bewertet, wenn in jedem Vertretungsfall ein bereits vor der Wahl **per Gesetz nach neutralen Merkmalen** individualisierbares Parlamentsmitglied der jeweiligen Fraktion als Vertretungsperson feststeht, etwa durch Festlegung einer festen Reihenfolge nach Lebensalter oder Alphabet.<sup>110</sup> Denn in diesem Fall erfolge keine Auswahlentscheidung einer Zwischeninstanz:

„Stehen sowohl die Möglichkeit der Vertretung als auch der Modus, nach dem das Vertretungsmitglied anhand eines festen, schematischen Ablaufes bestimmt wird, bereits zum Zeitpunkt der Wahl fest, so können die Wählenden dies bei ihrer Wahlentscheidung mit

---

105 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 348.

106 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 348 f.

107 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 349.

108 Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, 1997, S. 132; Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 349.

109 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 349.

110 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 349; Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, 1997, S. 132.

berücksichtigen; das potentielle Vertretungsmitglied ist damit direkt durch die Wahl legitimiert.“<sup>111</sup>

#### 4.3.4. Mandatsgleichheit

Zudem könnte durch eine Regelung zur Stimmrechtsübertragung die **Gleichheit des Mandats** gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt sein.<sup>112</sup>

Der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete repräsentative Status der Abgeordneten des Deutschen Bundestages umfasst das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung.<sup>113</sup> Einerseits erfordert die Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion durch die Gesamtheit der Abgeordneten auch die Möglichkeit, dass alle Abgeordneten in gleicher Weise an der parlamentarischen Willensbildung teilnehmen können, andererseits setzt sich in der Mandatsfreiheit der Grundsatz der Wahlgleichheit fort.<sup>114</sup>

Alle Abgeordneten müssen somit einander formal gleichgestellt sein und über die gleichen Mitgliedschaftsrechte verfügen.<sup>115</sup> Für das Stimmrecht bedeutet dies also, dass alle Abgeordneten über das gleiche Stimmrecht und das gleiche Stimmgewicht verfügen müssen. Das BVerfG fasst den Schutzbereich von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG weit und räumt den Abgeordneten grundsätzlich ein uneingeschränktes Recht auf Teilhabe an allen parlamentarischen Angelegenheiten ein.<sup>116</sup> Eine Ungleichbehandlung kann nur gerechtfertigt sein, sofern ein besonderer, durch die Verfassung legitimer Grund vorliegt, der von einem Gewicht ist, „das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann“. <sup>117</sup> Eine Ungleichbehandlung muss insbesondere **verhältnismäßig** sein.<sup>118</sup>

Eine **Ungleichbehandlung** läge vor, da bei der Stimmrechtsübertragung die Vertretungsperson im Gegensatz zu anderen Abgeordneten bei Abstimmungen im Plenum über ein **doppeltes Stimmgewicht** verfügen würde. Eine Ungleichbehandlung könnte auch darin liegen, dass schwangeren

---

111 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 350; Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, 1997, S. 132, der vorschlägt, dass stets der erste Kandidat der jeweiligen Landesliste den Abwesenden vertreten könnte.

112 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 350.

113 BVerfGE 96, 264 (278); 84, 304 (321 f.).

114 Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 164; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 169; BVerfGE 40, 296 (317); 80, 188 (218, 220); 93, 195 (204).

115 Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 169; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 53; BVerfGE 80, 188 (217 ff.); 84, 304 (321 f.); 96, 264 (278).

116 Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 164; BVerfGE 160, 368 (384); 160, 411 (420).

117 BVerfGE 130, 318 (352).

118 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 53a; Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 351; BVerfGE 160, 368 (386).

Abgeordneten und Abgeordneten, die vor Kurzem entbunden haben, eine Stimmrechtsübertragung ermöglicht wäre, anderen Abgeordneten, z. B. in Krankheitsfällen, jedoch nicht. Insofern käme es maßgeblich auf die jeweilige Regelung an.

Die Ungleichbehandlung müsste einem **besonderen, durch die Verfassung legitimierten Grund** dienen. Ein solcher Grund könnte insbesondere im Schutz von Abgeordneten während der Schwangerschaft, nach der Entbindung und in der Stillzeit liegen sowie in der Möglichkeit der weiteren Teilhabe am politischen Prozess. Diese Gründe dürften auch durch Güter von Verfassungsrang, jedenfalls durch den im Grundgesetz garantierten **Mutterschutz** (Art. 6 Abs. 4 GG), möglicherweise auch durch das **Eltern- und Familienrecht** (Art. 6 Abs. 1 und 2 Satz 1 GG) und das **Grundrecht auf Gleichbehandlung der Geschlechter** (Art. 3 Abs. 2 GG)<sup>119</sup> legitimiert sein.<sup>120</sup> *Schuldei*, der die Stimmrechtsübertragung losgelöst vom Mutterschutz bzw. der Elternzeit diskutiert, zieht zudem das **Demokratieprinzip** heran, da mit der Stimmrechtsübertragung auch die Mehrheitsverhältnisse gesichert würden.<sup>121</sup> Insoweit könnte auch die Funktionsfähigkeit des Parlamentes herangezogen werden.<sup>122</sup>

Die Stimmrechtsdelegation wäre auch **geeignet**, die Mehrheitsverhältnisse zu wahren und Abgeordnete bei gleichzeitig weiterer Teilhabe am parlamentarischen Prozess während der Schwangerschaft und nach der Geburt zu schützen, da sie in einer vulnerablen Phase nicht zwischen ihrem politischen Engagement und Gesundheit und Wohlbefinden entscheiden müssten.<sup>123</sup>

Fraglich ist jedoch, ob eine Stimmrechtsübertragung auch **erforderlich** wäre. Dies ist der Fall, wenn kein milderes, gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Zwecks existiert. *Wahlmann* verneint die Erforderlichkeit einer Stimmrechtsübertragung, da sie ihren Vorschlag für ein ruhendes Mandat mit Nachfolge für ein milderes, gleich wirksames Mittel hält (dazu unter 4.2.). Da das Konstrukt jedenfalls verfassungsrechtlich nicht unproblematisch sein dürfte, stellt sich die Frage, ob weitere gleich wirksame, mildere Mittel in Betracht kommen könnten. Die Nutzung von Pairing-Vereinbarungen dürfte nicht in Betracht kommen, da sie auf Freiwilligkeit basieren und damit nicht „gleich wirksam“ wäre. Die Einführung verpflichtender Pairing-Vereinbarungen würde – ungeachtet der Frage, ob eine solche Regelung überhaupt verfassungsmäßig wäre<sup>124</sup> – wiederum

---

119 Zum Streit, ob Art. 3 Abs. 2 GG durch die besonderen Gleichheitssätze aus Art. 38 GG verdrängt wird, siehe im Hinblick auf Paritätsgesetze etwa: Polzin, in: Hofmann/Henneke, GG-Kommentar, 16. Aufl. 2026, Art. 38 Rn. 30 f. m.w.N.; gemeinhin wird die Vorstellung, das Parlament müsse die Bevölkerungszusammensetzung spiegeln, aus verfassungsrechtlicher Sicht abgelehnt, siehe dazu etwa: VerfGH Thüringen, Urteil vom 15.07.2020 - VerfGH 2/20, Rn. 34 f.

120 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 351; die Autorin leitet aus den Grundrechten zudem einen Anspruch auf Einführung von Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete ab, siehe S. 216, 239.

121 Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, 1997, S. 133.

122 Zum Verfassungsrang der Funktionsfähigkeit des Parlamentes etwa: BVerfGE 160, 368 (406).

123 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 351.

124 Dafür argumentieren: Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 361 ff.; Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, 1997, S. 165 ff.; dagegen: Platter, Befreiung von Teilnahme- und Anwesenheitspflichten für Abgeordnete im Zusammenhang mit besonderen Lebenslagen wie Mutterschutzzeiten und Kinderbetreuung, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 31.05.2017, abrufbar unter [ssoar.info](https://ssoar.info), S. 20.

mit erheblichen Eingriffen in die Freiheit des Mandats des „aussetzenden“ Parlamentsmitglieds einhergehen (Unterbindung der Stimmabgabe), sodass es sich wohl nicht um ein „milderes“ Mittel handeln dürfte.

Käme man also zu dem Ergebnis, eine Regelung über die Stimmrechtsübertragung sei erforderlich, da kein milderes, gleich wirksames Mittel vorläge, so müsste die Ungleichbehandlung auch verhältnismäßig im engeren Sinne sein (**Angemessenheit**), das heißt die Maßnahme dürfte nicht außer Verhältnis zu ihrem Zweck bzw. Ziel stehen. Dies setzt eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den durch die Maßnahme herbeigeführten Beeinträchtigungen voraus,<sup>125</sup> wobei dem Gesetzgeber im Rahmen von Art. 38 Abs. 3 GG ein weiterer Gestaltungsspielraum zukommt.<sup>126</sup>

Gegen die Notwendigkeit der Stimmrechtsübertragung könnte eingewandt werden, dass auch die gegenwärtige Gesetzeslage der Inanspruchnahme von Mutterschutz nicht entgegensteht, da es Abgeordneten (wie bei gesundheitsbedingten Abwesenheiten auch) freisteht, sich für eine gewisse Zeit zu entschuldigen. Dies würde auch nicht zu einem finanziellen Nachteil führen, da während der Mutterschutzfristen keine Kürzung der Kostenpauschale erfolgt. Allerdings wäre damit dem Problem, dass in dieser Zeit das Stimmrecht nicht ausgeübt werden und die Abwesenheit einen Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse haben kann, nicht entgegengewirkt.

Für eine Notwendigkeit spricht insoweit, dass die Möglichkeit der Stimmrechtsübertragung – ergänzend zur bereits bestehenden Regelung – den Schutz der Mutter bei weiterer politischer Teilhabe sicherstellen könnte. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass es sich bei den betreffenden Zeiten um eine besonders entscheidende und vulnerable Phase für Mutter und Kind handelt. Die Regelung einer Stimmrechtsübertragung würde es Abgeordneten in dieser Phase ermöglichen, sich ihrem eigenen Wohl und dem ihres Kindes ganz zu widmen, ohne einerseits möglicherweise dem faktischen intrinsischen oder politischen Druck ausgesetzt zu sein, sich – gerade bei knappen Mehrheiten – an Abstimmungen zu beteiligen. Zudem würde ihre Abwesenheit sie nicht benachteiligen, da sie weiter ihren Einfluss im Parlament – jedenfalls durch die Abgabe ihrer Stimme im Plenum – ausüben könnten. Allerdings wäre dies nur der Fall, wenn das abwesende Parlamentsmitglied der Vertretungsperson vorgeben könnte, wie sie abzustimmen hätte. Insoweit dürfte wiederum die Freiheit des Mandats der Vertretungsperson berührt sein (dazu unter 4.3.5.). Jedenfalls könnten bei einer Stimmrechtsabgabe durch eine andere Person politische Konsequenzen der Abwesenheit, die Abgeordnete möglicherweise befürchten könnten, ausgeräumt werden. Zudem könnte eine derartige Regelung auch Personen mit Kinderwunsch zugutekommen, da sie nicht zwischen einer Abwesenheit und der Mitwirkung im Parlament entscheiden müssten. Es wäre auch denkbar, dass dadurch ein genereller Anreiz für Frauen gesetzt würde, sich als Kandidatinnen bei Wahlen zum Deutschen Bundestag aufstellen zu lassen.

Weiter könnte für eine Regelung zur Stimmrechtsübertragung während des Mutterschutzes angebracht werden, dass dadurch die Mehrheitsverhältnisse gewahrt und die Parlamentsarbeit

---

125 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 20 Rn. 119.

126 Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 225 m.w.N.; siehe etwa BVerfGE 160, 368 (386): „Bei der Entscheidung darüber, welcher Regelungen es zur effektiven Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs bedarf, kommt dem Deutschen Bundestag ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.“



erleichtert würde. Allerdings wäre dies auch bei Vorliegen einer solchen Bestimmung nicht zwingend sichergestellt, da auch andere (z. B. krankheits- oder nebentätigkeitsbedingte) Abwesenheiten die Mehrheitsverhältnisse beeinflussen.

Vor allem aber steht einer Übertragung des Stimmrechts entgegen, dass dies einen **erheblichen Eingriff in die formale Gleichheit der Abgeordneten** darstellt, die auch das für das Abgeordnetenmandat essenzielle Stimmrecht im Plenum umfasst. Zwar wird das Stimmrecht der Abgeordneten nicht eingeschränkt, allerdings würde im Ergebnis (mindestens) ein Abgeordneter im Gegensatz zu allen anderen Abgeordneten im Plenum über ein **doppeltes Stimmgewicht** verfügen. Damit wäre die Mandatsgleichheit aller übrigen Parlamentsmitglieder betroffen.<sup>127</sup> Zwar argumentiert *Schuldei*, eine Stimmrechtsübertragung benachteilige nicht die übrigen Abgeordneten, sondern begünstige lediglich die Vertretungsperson, sodass sie unter Heranziehung der Grundsätze des allgemeinen Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, bei dem der Spielraum des Gesetzgebers bei Begünstigungen größer ist als bei Belastungen, zu rechtfertigen sei.<sup>128</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Mandatsgleichheit als speziellerer Gleichheitssatz einen Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG grundsätzlich ausschließt.<sup>129</sup> Zudem ist die Mandatsgleichheit streng formal zu verstehen, sodass diese Wertungen nicht tragen dürften.

*Wahlmann* geht davon aus, dass sich auch aus der Mandatsgleichheit der Grundsatz der Höchstpersönlichkeit des Stimmrechts ergebe:

„Obschon die Höchstpersönlichkeit des Stimmrechts der Mitglieder der deutschen Parlamente weder konstitutionell noch einfachgesetzlich ausdrücklich kodifiziert ist, ist dieser Grundsatz für das deutsche Recht so elementar, dass er in Deutschland [...] in allen Parlamenten als selbstverständlich vorausgesetzt wird. Im Übrigen erscheint eine ausdrückliche Regelung auch bereits vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichheit des Mandats, aus dem sich die Gleichwertigkeit einer jeden Abgeordnetenstimme [...] unzweifelhaft ergibt, entbehrlich.“<sup>130</sup>

Eine Stimmrechtsübertragung dürfte daher auch im Lichte der Mandatsgleichheit einen **Bruch „mit dem elementaren Grundprinzip der Höchstpersönlichkeit und der Unvertretbarkeit des Abstimmungsrechts“**<sup>131</sup> darstellen. Da die Ungleichbehandlung auch darüber hinaus schwer wiegt, erscheint die Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung fraglich.

#### 4.3.5. Freiheit des Mandats

Eine Stimmrechtsübertragung könnte auch im Hinblick auf die **Freiheit des Mandats** problematisch sein. Auch dem freien, unabhängigen Mandat wird die Höchstpersönlichkeit des

---

127 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 355.

128 Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, 1997, S. 133 mit Verweis auf BVerfGE 22, 349 (361).

129 Müller/Drossel, in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 79 m.w.N.

130 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 352.

131 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 355.

Stimmrechts entnommen.<sup>132</sup> Insbesondere schützt das freie Mandat gegen jegliche **inhaltlichen Bindungen**, gleich von wem diese ausgehen.<sup>133</sup>

Eine Stimmrechtsübertragung hält daher auch *Wahlmann* im Hinblick auf den Grundsatz des freien Mandats für „nur schwer darstellbar“.<sup>134</sup> Denn im Rahmen des Mutterschutzes oder der Elternzeit sei eine Vertretung nur dann zielführend, wenn das vertretende Mitglied im Sinne des verhinderten Mitglieds abstimme:

„Im Ergebnis dürfte daher eher von einer Abstimmung nach Weisung des verhinderten Mitglieds, also eher von einer Botenstellung des vertretenden Mitgliedes, ausgegangen werden. Das ist jedoch mit dem freien Abgeordnetenmandat des vertretenden Mitgliedes nicht vereinbar.“<sup>135</sup>

Dagegen könnte eingewandt werden, dass die Vertretungsperson und das abwesende Parlamentsmitglied im Zweifel der gleichen Fraktion angehören und daher in der Praxis wohl regelmäßig auch mit dieser abstimmen. Dieser (praktische) Einwand trägt jedoch verfassungsrechtlich nicht, da die Freiheit des Mandates es gebietet, dass die Abgeordneten, auch wenn sie regelmäßig mit ihrer Fraktion stimmen, grundsätzlich jederzeit unabhängig und vor allem weisungsfrei entscheiden können.

Zwar kann auch die Freiheit des Mandats grundsätzlich durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden.<sup>136</sup> Ein derart erheblicher Eingriff, bei dem einem Abgeordneten die Entscheidung, wie er abzustimmen hat, vorgegeben wäre – gleich ob es sein eigenes Stimmrecht ist, welches er ausübt, oder das einer anderen Person –, dürfte den Kern des freien Mandats betreffen und damit nicht zu rechtfertigen sein.

Anders könnte sich dies darstellen, sofern es sich bei der Stimmrechtsübertragung um eine Art „Blankovollmacht“ zur Abstimmung nach eigenem Ermessen der Vertretungsperson handeln würde. In diesem Fall entfielen jedoch das unter 4.3.4. aufgeführte Argument, dass es den Abgeordneten mit der Stimmrechtsübertragung weiter möglich wäre, politischen Einfluss auszuüben.

#### 4.3.6. Keine Übertragbarkeit von Art. 51 f. GG

Eine Heranziehung der **Abstimmungsmodalitäten des Bundesrates** scheidet wegen der **Verschiedenheit der beiden Organe** aus. Nach Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG können die Stimmen eines Landes durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden. Bundesratsmitglieder können sich somit bei Abstimmungen vertreten lassen. Der Bundesrat besteht jedoch anders als der

---

132 Empfehlungen der Ausschüsse EU - In vom 30.01.2026, BR-Drs. 736/1/25 für die Unionsebene.

133 Leisner, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 9 m.w.N.

134 So: Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 354, wobei die Autorin dies innerhalb der Erforderlichkeitsprüfung hinsichtlich des Eingriffs in die Gleichheit des Abgeordnetenmandats erläutert.

135 Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 354.

136 BVerfGE 118, 277 (324 m.w.N.); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 61.

---

Bundestag, der sich aus unmittelbar vom Volk gewählten Abgeordneten zusammensetzt, aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Anders als die Abgeordneten des Bundestages sind die Mitglieder des Bundesrates auch nicht frei, sondern vertreten das sie entsendende Bundesland. Die Stimmen eines Landes können zudem nur einheitlich abgegeben werden.<sup>137</sup>

#### 4.3.7. Zusammenfassung

Folgt man der überwiegenden Meinung in der Literatur, so dürfte eine Stimmrechtsübertragung ausgeschlossen sein, da – unabhängig davon, ob man dies dem Repräsentationsprinzip, der Gleichheit oder der Freiheit des Mandats entnimmt – das Stimmrecht nur höchstpersönlich ausgeübt werden kann. Eine Stimmrechtsübertragung, die nach freiem Ermessen eines Abgeordneten erfolgt, könnte zudem im Hinblick auf den Unmittelbarkeitsgrundsatz problematisch sein; anders dürfte sich dies darstellen, wenn die Möglichkeit der Vertretung sowie die Bestimmung der Vertretungsperson bereits zuvor gesetzlich feststehen. Die Möglichkeit der Übertragung des Stimmrechts tritt zudem – einmal unabhängig von der Frage der Höchstpersönlichkeit des Stimmrechts betrachtet – in Konflikt mit der Gleichheit und der Freiheit des Mandats. Diese können zwar grundsätzlich durch Güter von Verfassungsrang begrenzt werden. Allerdings dürften je nach Ausgestaltung der Stimmrechtsübertragung sowohl die Ungleichbehandlung als auch die Beschränkung des freien Mandats durch die Stimmrechtsübertragung schwer wiegen, sodass eine Rechtfertigung fraglich erscheint. Eine Übertragung der Vertretungsregelungen des Bundesrates scheidet wegen der grundlegenden Verschiedenheit von Bundesrat und Bundestag von vorneherein aus.

\* \* \*

---

137 Dazu: Wahlmann, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, 2020, S. 354; zur Rechtsstellung der Bundesratsmitglieder etwa: Robbers, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 51 Rn. 8 f.; zur Stimmabgabe Rn. 13 f. sowie BVerfGE 106, 310 (331 f.).