

## **Unterrichtung**

**durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit\***

### **Zwischenbericht**

---

\* Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 16. März 2022 (Bundestagsdrucksache 20/1023).

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission</b> .....	5
1.1 Einsetzung und Auftrag.....	5
1.2 Mitglieder der Kommission .....	6
1.3 Vorsitzende .....	7
1.4 Obleute .....	7
1.5 Begleitung der Arbeit der Kommission durch die Bundesregierung.....	7
1.6 Konstituierung der Kommission .....	8
1.7 Arbeitsweise und Verfahren.....	8
<b>2 Verkleinerung des Bundestages</b> .....	8
2.1 Ausgangslage .....	8
2.2 Verlauf der Beratungen .....	10
2.2.1 Ursachen für die aktuelle Größe des Bundestages .....	10
2.2.2 Grundlagen des Wahlsystems .....	11
2.2.2.1 Begriff der personalisierten Verhältniswahl.....	11
2.2.2.2 Direktwahl in den Wahlkreisen.....	11
2.2.2.3 Verständlichkeit des Wahlrechts.....	13
2.2.3 Vorschläge zur Verkleinerung des Bundestages .....	13
2.2.3.1 Verbundene Mehrheitsregel .....	13
2.2.3.1.1 Grundprinzip .....	13
2.2.3.1.2 Besetzung von Wahlkreisen bei fehlender Zweitstimmendeckung .....	14
2.2.3.1.3 Sperrklausel und Grundmandatsklausel .....	16
2.2.3.1.4 Einzelbewerbungen .....	17
2.2.3.2 Weiterer Vorschlag zur verbundenen Mehrheitsregel.....	17
2.2.3.3 „Echtes“ Zwei-Stimmen-Wahlrecht.....	17
2.2.3.4 Verhältniswahl mit veränderbaren Listen .....	19
2.2.3.5 Zwei-Listen-Wahlrecht .....	20
2.2.3.6 Reduzierung der Zahl der Wahlkreise innerhalb des geltenden Systems .....	20
2.2.3.7 Weitere Überlegungen.....	21
2.3 Empfehlungen .....	21
2.4 Sondervoten.....	22
2.4.1 Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken .....	22

	Seite
2.4.2	Sondervotum der Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl..... 23
2.4.3	Sondervotum des Abgeordneten Glaser ..... 23
2.4.4	Sondervotum der Sachverständigen Wawzyniak ..... 26
<b>3</b>	<b>Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre ..... 27</b>
3.1	Ausgangslage ..... 27
3.2	Verlauf der bisherigen Beratungen ..... 28
3.2.1	Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess..... 28
3.2.2	Altersgrenzen in der Rechtsordnung ..... 29
3.2.3	Erfahrungen in anderen Bundesländern und Staaten..... 29
3.2.4	Weitere Überlegungen..... 30
3.3	Feststellungen und Empfehlungen ..... 31
3.4	Sondervoten..... 31
3.4.1	Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken ..... 31
3.4.2	Sondervotum der Sachverständigen Schmahl und Grzeszick..... 31
3.4.3	Sondervotum des Abgeordneten Glaser ..... 31
<b>4</b>	<b>Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag ..... 32</b>
4.1	Ausgangslage ..... 32
4.2	Verlauf der bisherigen Beratungen ..... 34
4.2.1	Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag ..... 34
4.2.2	Möglichkeiten zur Verbesserung der Repräsentanz von Frauen..... 35
4.2.2.1	Paritätsregelungen ..... 35
4.2.2.2	Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Repräsentanz von Frauen..... 37
4.3	Feststellungen..... 37
4.4	Sondervoten..... 38
4.4.1	Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken ..... 38
4.4.2	Sondervotum des Abgeordneten Glaser ..... 38
<b>5</b>	<b>Ausblick auf die weitere Kommissionsarbeit..... 38</b>

	Seite
<b>6</b> <b>Anhang</b> .....	40
6.1      Verzeichnis der Kommissionsdrucksachen (K-Drs.) .....	40
6.2      Verzeichnis der Kurzprotokolle der Kommission.....	42

## **1 Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission**

### **1.1 Einsetzung und Auftrag**

Mit dem Fünfundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2395) wurde in § 55 des Bundeswahlgesetzes (BWG) festgelegt, dass beim Deutschen Bundestag eine Reformkommission eingesetzt wird, die sich mit Fragen des Wahlrechts und der Modernisierung der Parlamentsarbeit befasst und Empfehlungen erarbeitet. Die Regelung des § 55 Bundeswahlgesetz hat folgenden Wortlaut:

„Beim Deutschen Bundestag wird eine Reformkommission eingesetzt, die sich mit Fragen des Wahlrechts befasst und Empfehlungen erarbeitet. Sie befasst sich auch mit der Frage des Wahlrechts ab 16 Jahren, der Dauer der Legislaturperiode und entwickelt Vorschläge zur Modernisierung der Parlamentsarbeit. Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern auf den Kandidatenlisten und im Deutschen Bundestag zu erreichen. Die Kommission soll spätestens bis zum 30. Juni 2023 ihre Ergebnisse vorlegen. Das Nähere regelt ein vom Deutschen Bundestag unverzüglich zu verabschiedender Einsetzungsbeschluss.“

Der 19. Deutsche Bundestag hatte dementsprechend mit Beschluss vom 22. April 2021 in seiner 224. Sitzung eine Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit eingesetzt (Bundestagsdrucksache 19/28787). Diese Kommission hat bis zum Ende der 19. Wahlperiode zweimal getagt und über Leitfragen für die weitere Arbeit beraten. Die Kommission hat dem 19. Deutschen Bundestag am 30. September 2021 einen Zwischenbericht erstattet (Bundestagsdrucksache 19/32638). Aufgrund der Diskontinuität des Bundestages endete die Arbeit dieser Kommission mit dem Ablauf der 19. Wahlperiode.

Zur Fortsetzung der Arbeit musste der Bundestag in der 20. Wahlperiode erneut eine Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit einsetzen. Hierüber fasste der Bundestag in der 20. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. März 2022 auf der Grundlage eines Antrages der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Bundestagsdrucksache 20/1023; Stenographischer Bericht der 20. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 1464 A) Beschluss.

Der in § 55 des Bundeswahlgesetzes gesetzlich festgeschriebene Auftrag an die Kommission wurde vom Deutschen Bundestag durch den Einsetzungsbeschluss vom 16. März 2022 wie folgt konkretisiert:

- a) Die Kommission soll sich auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl mit Vorschlägen befassen, die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern.
- b) Der Frauenanteil unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages liegt bei deutlich unter 50 Prozent; nur gut ein Drittel der Abgeordneten des Deutschen Bundestages (34,7 Prozent) sind weiblich. Die Kommission soll verfassungskonforme Vorschläge erarbeiten, wie eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag erreicht werden kann. Hierzu soll sie Möglichkeiten etwa bei der Kandidatenaufstellung und der Kandidatenauswahl prüfen.
- c) Ein weiterer Schwerpunkt der Kommission soll die Modernisierung der Parlamentsarbeit sein. Hierzu gehört die Frage, wie die Arbeit des Deutschen Bundestages attraktiver, transparenter und unter Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung effizienter gestaltet werden kann, wie Anregungen der Bürgerinnen und Bürger besser einfließen können und wie die Wahrnehmung parlamentarischer Rechte, auch im Hinblick auf internationale Entscheidungsprozesse, gestärkt werden kann.
- d) Außerdem soll die Kommission sich mit einer Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre, mit einer etwaigen Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode, der Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten und der Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern sowie der Erleichterung der Ausübung des Wahlrechts für im Ausland lebende Deutsche befassen.

Nach dem Einsetzungsbeschluss erstattet die Kommission dem Bundestag bis zum 31. August 2022 einen Zwischenbericht. Im Zwischenbericht müssen die Empfehlungen der Kommission zur Verkleinerung des Bundestages enthalten sein. Bis zum 30. Juni 2023 muss die Kommission ihren Abschlussbericht vorlegen. Der Bericht wird nach dem Einsetzungsauftrag mit einfacher Mehrheit beschlossen. Abweichende Voten sind in dem Bericht mit zu veröffentlichen.

## 1.2 Mitglieder der Kommission

Der Kommission gehören 13 Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie 13 sachverständige Mitglieder an. Die Fraktion der SPD hat vier Mitglieder benannt, die Fraktion der CDU/CSU drei Mitglieder, die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP je zwei Mitglieder und die Fraktionen AfD und DIE LINKE. je ein Mitglied. Da ein Einvernehmen der Fraktionen zur Benennung der Sachverständigen nicht hergestellt werden konnte, wurden insgesamt 12 sachverständige Mitglieder gemeinsam von den Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. benannt. Ein sachverständiges Mitglied wurde von der Fraktion der AfD benannt.

Der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit gehören folgende Mitglieder des Bundestages an:

SPD:	Abg. Leni <b>Breymaier</b> Abg. Esther <b>Dilcher</b> Abg. Dr. Johannes <b>Fechner</b> Abg. Sebastian <b>Hartmann</b>	CDU/CSU:	Abg. Ansgar <b>Heveling</b> Abg. Alexander <b>Hoffmann</b> Abg. Nina <b>Warken</b>
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN:	Abg. Ulle <b>Schauws</b> Abg. Dr. Till <b>Steffen</b>	FDP:	Abg. Konstantin <b>Kuhle</b> Abg. Stephan <b>Thomae</b>
AfD:	Abg. Albrecht <b>Glaser</b>	DIE LINKE.:	Abg. Petra <b>Pau</b>

Da der Einsetzungsbeschluss keine Stellvertretung von Mitgliedern vorsieht, haben sich die Fraktionen darauf verständigt, dass an den Sitzungen auch weitere Mitglieder des Bundestages als Zuhörerinnen und Zuhörer teilnehmen können. Die Fraktionen haben zudem durch eine Mitteilung an die Präsidentin des Bundestages für einzelne Sitzungen Mitgliederwechsel für die jeweilige Sitzung vorgenommen. Hierbei handelte es sich um folgende Mitgliederwechsel:

### 3. Sitzung am 28. April 2022:

Abg. Brian <b>Nickholz</b> (SPD)	für Abg. Esther <b>Dilcher</b> (SPD)
Abg. Philipp <b>Amthor</b> (CDU/CSU)	zeitweise für Abg. Ansgar <b>Heveling</b> (CDU/CSU)

### 4. Sitzung am 12. Mai 2022:

Abg. Nicole <b>Bauer</b> (FDP)	für Abg. Stephan <b>Thomae</b> (FDP)
Abg. Heidi <b>Reichinnek</b> (DIE LINKE.)	für Abg. Petra <b>Pau</b> (DIE LINKE.)

### 5. Sitzung am 19. Mai 2022:

Abg. Brian <b>Nickholz</b> (SPD)	für Abg. Esther <b>Dilcher</b> (SPD)
Abg. Philipp <b>Amthor</b> (CDU/CSU)	zeitweise für Abg. Ansgar <b>Heveling</b> (CDU/CSU)
Abg. Dr. Dietmar <b>Bartsch</b> (DIE LINKE.)	für Abg. Petra <b>Pau</b> (DIE LINKE.)

### 7. Sitzung am 23. Juni 2022:

Abg. Brian <b>Nickholz</b> (SPD)	für Abg. Leni <b>Breymaier</b> (SPD)
Abg. Dr. Dietmar <b>Bartsch</b> (DIE LINKE.)	für Abg. Petra <b>Pau</b> (DIE LINKE.)

**Der Kommission gehören folgende sachverständige Mitglieder an:**

Von den Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. benannt:

Prof. Dr. Jelena **von Achenbach**  
Justus-Liebig-Universität Gießen

Prof. Dr. Christoph **Möllers**  
Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Joachim **Behnke**  
Zeppelin Universität Friedrichshafen

Prof. Dr. Friedrich **Pukelsheim**  
Universität Augsburg

Elke **Ferner**  
ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestages, Par-  
lamentarische Staatssekretärin a. D.,  
Deutscher Frauenrat e. V.

Prof. Dr. Stefanie **Schmahl**  
Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Prof. Dr. Bernd **Grzeszick**  
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. Sophie **Schönberger** (bis 17. Juni 2022)  
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Silke Ruth **Laskowski**  
Universität Kassel

Prof. Dr. Robert **Vehrkamp**  
Bertelsmann Stiftung, Berlin

Prof. Dr. Florian **Meinel** (ab 7. Juli 2022)  
Georg-August-Universität Göttingen

Dr. Halina **Wawzyniak**  
ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. h. c. Rudolf **Mellinghoff**  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.,  
Präsident des Bundesfinanzhofs a. D.

Von der Fraktion der AfD benannt:

Prof. Dr. Michael **Elicker** (bis 7. Juli 2022)

**1.3 Vorsitzende**

Entsprechend dem Einsetzungsbeschluss hat die Kommission aus ihrer Mitte mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder zwei Vorsitzende gewählt. Die Vorsitze waren paritätisch mit Mitgliedern der Kommission, die dem Deutschen Bundestag angehören, zu besetzen. In der konstituierenden Sitzung der Kommission am 7. April 2022 wurden dementsprechend

der Abgeordnete **Dr. Johannes Fechner (SPD)** und die Abgeordnete **Nina Warken (CDU/CSU)**

zu Vorsitzenden der Kommission gewählt.

**1.4 Obleute**

Als Obleute wurden von den Fraktionen benannt:

SPD: Abg. Sebastian **Hartmann** CDU/CSU: Abg. Ansgar **Heveling**

BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN: Abg. Dr. Till **Steffen** FDP: Abg. Konstantin **Kuhle**

AfD: Abg. Albrecht **Glaser** DIE LINKE.: Abg. Petra **Pau**

**1.5 Begleitung der Arbeit der Kommission durch die Bundesregierung**

Zu den Sitzungen der Kommission werden das Bundesministerium des Innern und für Heimat, das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingeladen. Regelmäßig begleitet wird die Arbeit der Kommission insbesondere vom Parlamentarischen Staatssekretär bei der Bundesministerin des Innern und für Heimat, Mahmut Özdemir.

## 1.6 Konstituierung der Kommission

Die konstituierende Sitzung der Kommission fand am 7. April 2022 unter Vorsitz der Bundestagspräsidentin Bärbel Bas statt. In ihren eröffnenden Ausführungen betonte Bundestagspräsidentin Bas, die Aufgabe der Kommission liege darin, tragfähige Empfehlungen für eine wirksame Begrenzung der Vergrößerung des Bundestages über dessen Regelgröße von 598 Mitgliedern hinaus zu erarbeiten. Nicht weniger bedeutsam sei, dass die Kommission auch aktuelle gesellschaftliche Reformdebatten aufgreifen solle, wie die Frage des aktiven Wahlalters ab 16 Jahren, die Dauer der Legislaturperiode und Maßnahmen zur Erreichung einer gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Bundestag. Die Kommission solle sich zudem mit Vorschlägen zur Modernisierung der Parlamentsarbeit befassen. Insgesamt handele es sich um ein umfangreiches und auch anspruchsvolles Themenspektrum, das die Grundlagen der demokratischen Willensbildung und der parlamentarischen Entscheidungsprozesse im Bundestag betreffe. Die Bundestagspräsidentin bedankte sich bei den Mitgliedern der Kommission für die Bereitschaft, in dieser mitzuarbeiten.

## 1.7 Arbeitsweise und Verfahren

Wesentlich für die Arbeitsweise der Kommission ist, dass die Sitzungen der Kommission öffentlich sind und alle Sitzungen als Echtzeitübertragungen (Livestream) im Internet verfolgt werden können. Im Einzelfall kann die Kommission festlegen, die Öffentlichkeit von der Sitzung auszuschließen. Von dieser Möglichkeit wurde bisher nicht Gebrauch gemacht.

Bis zur parlamentarischen Sommerpause 2022 hat die Kommission in jeder Sitzungswoche des Bundestages insgesamt acht Sitzungen getagt. Alle Sitzungen der Kommission waren entsprechend den Vorgaben des Einsetzungsbeschlusses öffentlich und wurden im Livestream des Bundestages sowie im Parlamentsfernsehen übertragen. Die Kommission hat sich in der 3. Sitzung am 28. April 2022 zunächst mit dem Thema „Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre“ befasst. In der folgenden Sitzung am 12. Mai 2022 hat die Kommission über das Thema „Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Bundestag“ beraten. In weiteren drei Sitzungen am 19. Mai, 2. Juni und 23. Juni 2022 wurde der Themenkomplex „Verkleinerung des Bundestages“ und die damit zusammenhängenden Fragen zur Anpassung des Bundestagswahlrechts behandelt.

Die Sitzungen der Kommission wurden thematisch jeweils mit Hilfe von Leitfragen zu den einzelnen Themenkomplexen, die unter den Fraktionen abgestimmt worden sind, vorbereitet. Die Leitfragen wurden den Mitgliedern der Kommission in der Regel etwa 10 Tage vor einer Sitzung zugeleitet, um insbesondere den sachverständigen Mitgliedern ausreichend Zeit für die Vorbereitung ihrer Stellungnahmen zu ermöglichen.

Die Sachverständigen haben zu den einzelnen Themenkomplexen schriftliche Stellungnahmen abgegeben. Diese wurden als Kommissionsdrucksachen verteilt. Ein Verzeichnis aller Kommissionsdrucksachen findet sich im Anhang zu diesem Bericht. Die Stellungnahmen der Sachverständigen wurden zudem im Internet veröffentlicht, sofern hierzu das Einverständnis der jeweiligen Autorin bzw. des Autors erteilt wurde.

## 2 Verkleinerung des Bundestages

Die Kommission hat sich entsprechend dem Einsetzungsbeschluss auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl mit Vorschlägen befasst, die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern.

### 2.1 Ausgangslage

Das Grundgesetz schreibt kein Wahlsystem vor, sondern normiert lediglich Grundsätze, nach denen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages gewählt werden. Gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Die konkrete Ausgestaltung obliegt gemäß Artikel 38 Absatz 3 GG dem Gesetzgeber. Diesem steht ein weiter Spielraum zur Ausgestaltung des konkreten Wahlsystems zu.<sup>1</sup>

Mit § 1 Absatz 1 Satz 2 BWG hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach den Grundsätzen einer mit einer Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt werden. Dabei werden nach § 1 Absatz 2 BWG 299 Abgeordnete in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeslisten

<sup>1</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 25. Juli 2012 – 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 – Randnummern 54 ff.



gewählt. Insgesamt soll der Bundestag nach § 1 Absatz 1 Satz 1 BWG – vorbehaltlich der sich aus den Wahlvorschriften ergebenden Abweichungen – aus 598 Abgeordneten bestehen. Diese Größe wird auch als Regelgröße bezeichnet.

Die Wählerinnen und Wähler können nach § 4 BWG eine Erststimme für die Wahl einer oder eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste vergeben. Die Wahl in den Wahlkreisen erfolgt gemäß § 5 BWG mit relativer Mehrheit. Gewählt ist die Bewerberin oder der Bewerber, die oder der die meisten Stimmen auf sich vereint.

Für die Zuteilung der Sitze im Deutschen Bundestag an die Parteien ist in § 6 BWG ein mehrschrittiges Verfahren geregelt. Dabei werden zunächst Sitzkontingente der Länder nach deren Bevölkerungsanteil ermittelt und anhand des Zweitstimmenergebnisses den Landeslisten der Parteien nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung zugeteilt und so Sitzkontingente der Landeslisten ermittelt. Auf die jeweiligen Sitzkontingente werden die erfolgreichen Wahlkreisbewerbungen dieser Parteien angerechnet.

Erringt eine Partei mehr Wahlkreismandate als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis als Sitzkontingent in dem jeweiligen Land zusteht, entstehen sogenannte Überhangmandate. Die Sitzzahl des Bundestages wird dann so lange erhöht, bis der Zweitstimmenproporz wiederhergestellt ist. Somit bestimmt sich das Verhältnis der auf die Parteien entfallenden Sitze nach dem Verhältnis der auf sie entfallenden Zweitstimmen. Dabei bleiben jedoch seit dem 25. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes drei Überhangmandate unausgeglichen.

Ausgleichslose Überhangmandate sind jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht unbegrenzt und auch nicht voraussetzungslos zulässig. Unausgeglichene Überhangmandate sind demnach nur dann zulässig, wenn „ihre Zuteilung als notwendige Folge des spezifischen Zieles der personalisierten Verhältniswahl anzusehen“ sei<sup>2</sup>. Zudem hielt das Bundesverfassungsgericht sie in seiner früheren Rechtsprechung zahlenmäßig nur dann für zulässig, wenn sich ihre Zahl „im Rahmen von Unschärfen halte, die bei einem proportionalen Zuteilungsverfahren ohnehin zwingend auftreten“<sup>3</sup>. Mit Urteil vom 25. Juli 2012 hat das Bundesverfassungsgericht konkretisiert, dass ausgleichslose Überhangmandate gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit aus Artikel 38 Absatz 1 GG und den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Artikel 21 Absatz 1 GG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 GG verstoßen, wenn sie in einem Umfang auftreten, der den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl aufhebt. Dies sei dann der Fall, „wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet“<sup>4</sup>. In der Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht zudem ausgeführt, dass den Gesetzgeber eine Pflicht zur Schaffung von Vorkehrungen zur Wahrung der Wahlrechts- und der Chancengleichheit treffe, da aufgrund der Veränderung der politischen Verhältnisse mit einem regelmäßigen Anfallen von Überhangmandaten in einem größeren Ausmaß zu rechnen sei. Dieser ist der Wahlrechtsgesetzgeber durch das 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes<sup>5</sup> und der Einführung eines Vollausgleichs im Jahr 2013 nachgekommen.

Durch die steigende Zahl der Überhangmandate und später auch die deshalb erforderlichen Ausgleichsmandate ist die Größe des Bundestages zunehmend angewachsen.

Während dem 17. Deutschen Bundestag aufgrund von 24 unausgegliehenen Überhangmandaten 622 Abgeordnete angehörten, hatte der 18. Deutsche Bundestag bereits 631 Mitglieder – dies allerdings nicht aufgrund des Ausgleichs von vier angefallenen Überhangmandaten, sondern aufgrund von Ausgleichsmandaten, die aufgrund der vorher festgelegten Sitzkontingente der Länder und einer sehr geringen Wahlbeteiligung in Bayern erforderlich wurden. Diese Zahl erhöhte sich in der 19. Wahlperiode auf 706 Abgeordnete, da 46 Überhangmandate ausgeglichen werden mussten. In der aktuellen 20. Wahlperiode besteht der Deutsche Bundestag aus 736 Abgeordneten, wobei 34 Überhangmandate auftraten, von denen 31 ausgeglichen wurden.

Nachdem zahlreiche Versuche zu einer grundlegenden Reform des Wahlrechts gescheitert waren, hat der Gesetzgeber in der 19. Wahlperiode mit dem 25. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (2020)<sup>6</sup> auf die stetige Vergrößerung des Bundestages reagiert und sich dafür entschieden, bis zu drei Überhangmandate unausgegliche-

<sup>2</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 22. Mai 1963 – 2 BvC 3/62 – juris Randnummer 25.

<sup>3</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95 – juris Randnummer 166.

<sup>4</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 25. Juli 2012 – 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 – Randnummer 109.

<sup>5</sup> 22. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 3.5.2013, BGBl. I S. 1082.

<sup>6</sup> 25. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 14.11.2020, BGBl. I S. 2395.

nen zu lassen und die mit dem 22. Änderungsgesetz 2013 eingeführte Verrechnung von Direktmandaten auf Listenmandate in anderen Ländern teilweise beibehalten. Mit Wirkung zum 1. Januar 2024 und damit für die Wahl zum 21. Deutschen Bundestag hat er zudem eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 beschlossen, um die Entstehung von Überhangmandaten weniger wahrscheinlich zu machen.

## 2.2 Verlauf der Beratungen

Die Kommission hat in drei Sitzungen am 19. Mai, 2. Juni und 23. Juni 2022 über die Ursachen der Vergrößerung und die Grundlagen des Wahlsystems diskutiert sowie verschiedene Vorschläge und Modelle zur Verkleinerung des Bundestages erörtert. Die Sitzungen wurden durch Leitfragen sowie schriftliche Stellungnahmen der sachverständigen Mitglieder vorbereitet.

### 2.2.1 Ursachen für die aktuelle Größe des Bundestages

Die Kommission hat sich zunächst mit den Ursachen der Vergrößerung des Deutschen Bundestages befasst.

Als Gründe für die Vergrößerung wurden übereinstimmend die strukturellen Veränderungen in der Parteienlandschaft sowie ein verändertes Wahlverhalten gesehen, das nach dem geltenden Sitzzuteilungsverfahren zu deutlich mehr Mandaten als die vorgegebene Regelgröße von 598 Abgeordneten führt.<sup>7</sup>

Im System der Verhältniswahl, das dem Bundeswahlgesetz zugrunde liegt, soll jede Partei anteilmäßig entsprechend ihrem Zweitstimmenergebnis im Bundestag vertreten sein. Erringt eine Partei über die Erststimmen mehr Direktmandate, als ihr Mandate nach Zweitstimmen zustehen, wird nach den aktuellen Regelungen des BWG deshalb die Anzahl der Mandate so lange erhöht, bis die Sitzverteilung im Parlament insgesamt wieder dem Verhältnis der Zweitstimmen der Parteien entspricht, wobei bis zu drei Überhangmandate nicht ausgeglichen werden. Je mehr Überhangmandate entstehen und umso geringer der Zweitstimmenanteil der Partei ist, bei der sie entstehen, desto mehr Ausgleichsmandate werden erforderlich.

Während in früheren Jahrzehnten bei insgesamt drei oder vier im Bundestag vertretenen Fraktionen, die Erststimmenergebnisse von SPD sowie CDU/CSU in der Regel durch entsprechende Zweitstimmenergebnisse gedeckt waren mit der Folge, dass keine oder nur sehr wenige Überhangmandate entstanden, hat sich dies seit Anfang der 1990er Jahre deutlich geändert. Die Parteienlandschaft ist diverser und das Wählerverhalten volatiler geworden. Es nehmen mehr Parteien an der Sitzverteilung teil, der Zweitstimmenanteil der einzelnen Parteien ist deutlich gesunken und liegt meist deutlich unter 50 Prozent. Da für ein Direktmandat im Wahlkreis eine relative Mehrheit der Stimmen ausreicht, gewinnen SPD sowie die CDU und CSU immer noch eine Vielzahl von Direktmandaten – wenn auch mit teils deutlich schlechteren Ergebnissen. Bei der zurückliegenden Bundestagswahl reichten zum Beispiel 18,6 Prozent der Erststimmen in einem Wahlkreis für ein Direktmandat aus. Diese Entwicklung führt zu einer zunehmenden Anzahl von Überhangmandaten.

Diese wurden von 2013 bis 2020 vollständig und seitdem bis auf drei Überhangmandate ausgeglichen. Diese Ausgleichsmandate erhöhen die Gesamtsitzzahl des Bundestages – abhängig vom Zweitstimmenanteil der Partei, bei der sie entstehen – deutlich.

Besonders deutlich wird dies bei der CSU, die in Bayern auch bei den vergangenen Wahlen fast alle Direktmandate errungen hat. Da ihr Zweitstimmenanteil in Bayern jedoch sehr weit unter die 50 Prozent, die für eine Abdeckung aller Direktmandate in einem Land erforderlich wären, gesunken ist, entstehen bei ihr regelmäßig Überhangmandate – bei der Bundestagswahl 2021 zum Beispiel 11. Diese verursachen aufgrund des bundesweit geringen Zweitstimmenanteils der CSU einen besonders hohen Ausgleichsbedarf, bei der Bundestagswahl 2021 im Durchschnitt 16 Ausgleichsmandate für jedes Überhangmandat.

Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass die Vergrößerung des Bundestages strukturell im System angelegt ist, da die im geltenden Wahlrecht vorgesehene Verrechnungsmethode zwischen Wahlkreis- und Listenmandaten aufgrund der Veränderung der politischen Verhältnisse und dem damit einhergehenden Sinken der Stimmenanteile der Parteien, die sich im Mehrheits- und Verhältniswahlsystem unterschiedlich auswirken, nicht mehr funktioniert, denn die Verteilung der Direktmandate geht nicht mehr im Zweitstimmenproporz auf. Die nicht unerhebliche Vergrößerung des Bundestages bei den letzten beiden Wahlen in den Jahren 2017 und 2021 war dabei

<sup>7</sup> Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)008, S. 1; Pukelsheim, Kommissionsdrucksache 20(31)009, S. 1; Grzeszick/Mellinghoff/Schmahl, Kommissionsdrucksache 20(31)027, S. 1; Behnke, Protokoll der 5. Sitzung, S. 6.

kein „Ausreißer“, sondern als Ergebnis einer verstetigten soziologischen Entwicklung „Ausdruck einer neuen Normalität“<sup>8</sup>.

Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass die Funktionsfähigkeit des Parlaments ab einer gewissen Größe in Frage stehe. Mit zunehmender Größe eines Parlaments werde es schwieriger, die Entscheidungsfindung zwischen den Parlamentariern zu organisieren und es bestehe die Gefahr, dass Beteiligungsrechte der Abgeordneten beschnitten werden, die Mehrheitsverhältnisse sich wesentlich schwieriger finden oder Entscheidungen ohne vorhergehende substantielle Debatte ergehen.<sup>9</sup> Dies betreffe sowohl Gesetzgebungsverfahren als auch die Kontrolle der Regierung. Weiterhin wirke sich die fehlende Arbeitsfähigkeit des Parlaments auch auf die Ausschussarbeit aus: Die Sitzzahl der Ausschüsse lasse sich nicht beliebig erhöhen, sodass die Gefahr bestehe, nicht alle Abgeordneten einem Ausschuss zuteilen zu können.<sup>10</sup> Schon in der aktuellen Legislaturperiode erreichten einige Ausschüsse die Größe des saarländischen Landtags, der 51 Mitglieder zähle. Gestützt würden diese Zweifel durch empirische Befunde der vergleichenden Politikwissenschaft, nach der sich die Größe des Parlaments in anderen Ländern der Kubikwurzel der Bevölkerungszahl annähere, sodass für Deutschland ein Parlament von 450 Abgeordneten angemessen wäre.<sup>11</sup>

In der Kommission bestand Konsens, das Wahlrecht mit dem Ziel zu reformieren, die Größe des Bundestages in Richtung der im Bundeswahlgesetz derzeit festgelegten Regelgröße von 598 Abgeordneten zurückzuführen. Es bestand Einigkeit darüber, dass Änderungen an bekannten Stellgrößen, wie etwa an der Zahl der Wahlkreise oder von Überhang- und Ausgleichsmandaten, weitgehend ausgeschöpft sind und daher weitergehende Änderungen in Erwägung gezogen werden müssen.

## 2.2.2 Grundlagen des Wahlsystems

Die Kommission hat sich mit den Grundlagen des Wahlsystems und damit zusammenhängenden Fragen auseinandergesetzt.

### 2.2.2.1 Begriff der personalisierten Verhältniswahl

Nach dem Einsetzungsbeschluss hat sich die Kommission „auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl“ mit Reformvorschlägen zu befassen. Der Begriff der personalisierten Verhältniswahl wird häufig verwendet, um das geltende Wahlsystem nach dem Bundeswahlgesetz zu beschreiben. Nach § 1 Absatz 1 Satz 2 BWG werden die Abgeordneten nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Was unter einer personalisierten Verhältniswahl zu verstehen ist, ist rechtlich jedoch weder vorgegeben noch wissenschaftlich genau definiert.<sup>12</sup> Auch in der Kommission bestanden hierzu unterschiedliche Auffassungen. Einigkeit bestand allerdings darüber, dass es in einem solchen Wahlsystem eine Verhältniswahl und eine Personalisierungskomponente geben muss. Eine Personalisierung könne dabei über unterschiedliche Formen erreicht werden. Neben der im geltenden Wahlsystem vorgesehenen Personenwahl in Wahlkreisen könnte eine solche etwa auch über sogenannte „offene Listen“ erreicht werden, bei denen die Wählerinnen und Wähler gezielt bestimmte Kandidatinnen und Kandidaten stärken. Auch in den Ländern ist das System der personalisierten Verhältniswahl unterschiedlich ausgestaltet. Bei den Wahlen zur Hamburgischen Bürgerschaft wird etwa eine Verhältniswahl mit offenen Wahlkreislisten in Mehrmandatswahlkreisen und offenen Landeslisten durchgeführt. Auch ein System, in dem ein Teil der Abgeordneten über eine Verhältniswahl und der andere Teil über eine Mehrheitswahl gewählt wird und zwischen diesen beiden Teilen keine Verrechnung stattfindet, stellt ein System der personalisierten Verhältniswahl dar.<sup>13</sup>

### 2.2.2.2 Direktwahl in den Wahlkreisen

Unterschiedliche Auffassungen bestanden in der Kommission zur Rolle und Funktion der direkt gewählten Abgeordneten in den Wahlkreisen. Einerseits wurde vertreten, dass die meisten Wählerinnen und Wähler ihre Wahlkreisabgeordneten gar nicht kennen und keine besondere Verbindung zwischen den Wählerinnen und Wählern und

<sup>8</sup> Behnke, Kommissionsdrucksache 20(31)013 S. 5.

<sup>9</sup> Schönberger, Kommissionsdrucksache 20(31)010, S. 19; Möllers, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 2.

<sup>10</sup> Meinel, Kommissionsdrucksache 20(31)020, S. 12.; Möllers, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 2.

<sup>11</sup> Schmahl, Protokoll der 5. Sitzung, S. 12.

<sup>12</sup> Schönberger, Kommissionsdrucksache 20(31)010, S. 5.

<sup>13</sup> Heveling, Protokoll der 8. Sitzung, S. 6.

den Wahlkreisabgeordneten bestehe.<sup>14</sup> Auch in Bezug auf die Bürgernähe seien keine Unterschiede zwischen direkt gewählten Abgeordneten und solchen, die über eine Liste in das Parlament eingezogen sind, feststellbar. Die Wählerinnen und Wähler würden ihre Entscheidung zur Vergabe der Erststimme anhand ihrer Parteipräferenz und nicht aufgrund der persönlichen Bekanntheit der Kandidatinnen und Kandidaten treffen. Dies komme etwa darin zum Ausdruck, dass unbekannte Personen, die für große Parteien kandidieren, deutlich bessere Erststimmenergebnisse erzielten als namhafte Personen kleinerer Parteien. Auch zeige sich in der Wahlstatistik, dass für die Erststimme die Parteipräferenz der Wähler maßgeblich sei.<sup>15</sup>

Andererseits wurde vertreten, dass die Bindung der Menschen zu den Parteien stetig abnehme und daher bei der Wahlentscheidung zunehmend die Person in den Vordergrund rücke. Die Wählerinnen und Wähler sähen ihre Erststimme als entscheidend an. Die direkte Wahl von Abgeordneten in den Wahlkreisen stärke auch ihren Status als Vertreter des ganzen Volkes gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG, die an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen seien. Im Gegensatz zu den über die Liste gewählten Abgeordneten seien diese in erster Linie ihren Wählerinnen und Wählern und nicht einer Partei verpflichtet. Das Direktmandat stehe für eine geringe Distanz zwischen Wähler und Volksvertretern und sei deshalb geeignet, Politikverdrossenheit abzubauen.<sup>16</sup> Hinzu komme, dass die parteiorientierte Verhältniswahl auf idealtypischen Prämissen basiere, vor allem derjenigen, dass jede Wählerin und jeder Wähler die unterschiedlichen Parteiprogramme kenne und sie gegeneinander sorgfältig abwäge.<sup>17</sup> Direkt gewählte Abgeordnete würden zudem deutlich mehr Termine im Wahlkreis wahrnehmen.<sup>18</sup> Dem wurde entgegnet, dass über die Liste gewählte Abgeordnete typischerweise mehrere Wahlkreise betreuen und auf diese Weise eine ähnliche Zahl an Terminen erreichten.

Hiergegen wurde argumentiert, dass direkt gewählte Abgeordnete im Gegensatz zu den über Listen gewählten Abgeordneten eher Kontakte zu Verbands- und Vereinsvorsitzenden sowie Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern hätten, nicht jedoch im Besonderen zu den Bürgerinnen und Bürgern. Über entsprechende Wahlkreisbüros, für deren Einrichtung und Unterhalt jedes Mitglied des Deutschen Bundestages – unabhängig davon ob es direkt oder über eine Liste gewählt wurde – die ihm gemäß § 12 Absatz 2 Nummer 1 des Abgeordnetengesetzes zur Verfügung gestellte monatliche Kostenpauschale einsetzen könne, sei vielmehr davon auszugehen, dass in der Praxis alle Abgeordneten eine entsprechende Bürgerarbeit leisten würden. Die Annahme, dass mit der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen auch parteiunabhängige Bewerbungen gesichert werden sollen, sei eine lediglich theoretische Annahme und in der Praxis nicht relevant.<sup>19</sup>

Es müsse auch beachtet werden, dass die Wahlkreise zunehmend nur noch mit relativ geringen Mehrheiten von teilweise unter 25 Prozent der abgegebenen Stimmen gewonnen würden. Ob bei einer Wahl einer oder eines direkt gewählten Abgeordneten mit einer solchen geringen Mehrheit im Wahlkreis davon gesprochen werden könne, dass diese Person den Wahlkreis vertrete, wurde teilweise kritisch gewürdigt. Im derzeitigen System nehme der Anteil der direkt gewählten Abgeordneten aufgrund der zahlreichen Ausgleichsmandate, die über die Listen besetzt werden, mit zunehmender Größe des Bundestages ab. Im 20. Deutschen Bundestag betrage der Anteil der direkt gewählten Abgeordneten 40,6 Prozent. Vorgebracht wurde auch, dass bei der vergangenen Bundestagswahl ein Direktmandat mit durchschnittlich 51.000 Stimmen gewonnen worden sei, während für ein Listenmandat 71.000 Stimmen notwendig gewesen seien.<sup>20</sup> Thematisiert wurde zudem die Größe der Wahlkreise. Schon heute seien einzelne Wahlkreise flächenmäßig sehr groß, was im politischen Alltag und dem Kontakt zu den Wählerinnen und Wählern zu Problemen führe.<sup>21</sup> In der Kommission bestand Konsens, die einzelnen Wahlkreise nach Möglichkeit nicht weiter zu vergrößern.

<sup>14</sup> Schönberger, Protokoll der 5. Sitzung, S. 11; Vehrkamp, Protokoll der 5. Sitzung S. 20; Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)012, S. 10.

<sup>15</sup> Behnke, Kommissionsdrucksache 20(31)013, S. 6f.

<sup>16</sup> Schmahl, Protokoll der 6. Sitzung, S. 9.

<sup>17</sup> Grzesick/Mellinghoff/Schmahl, Kommissionsdrucksache 20(31)027, S. 2.

<sup>18</sup> Hoffmann, Protokoll der 6. Sitzung, S. 10, Protokoll der 7. Sitzung, S. 20.

<sup>19</sup> Vehrkamp, Protokoll der 5. Sitzung, S. 20; Breymaier, Protokoll der 6. Sitzung, S. 16; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)008, S. 14.

<sup>20</sup> Behnke, Protokoll der 7. Sitzung, S. 8.

<sup>21</sup> Hoffmann, Protokoll der 6. Sitzung, S. 10.; Möllers, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 15.

### 2.2.2.3 Verständlichkeit des Wahlrechts

In den Sitzungen der Kommission bestand übereinstimmend die Auffassung, dass das Ziel einer Wahlrechtsreform die Schaffung eines klaren, transparenten und verständlichen Systems sein müsse. Die Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit des Wahlrechts sind nicht nur ein Gebot politischer Praktikabilität, sondern auch Voraussetzung seiner Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern. Zudem hat auch das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit auf die „im Wahlrecht in besonderem Maße gebotene Rechtsklarheit“ hingewiesen.<sup>22</sup>

### 2.2.3 Vorschläge zur Verkleinerung des Bundestages

Die Kommission hat sich mit verschiedenen Vorschlägen zur Verkleinerung des Bundestages befasst. In den Sitzungen und schriftlichen Stellungnahmen der sachverständigen Mitglieder der Kommission wurden verschiedene Modelle und Überlegungen eingebracht. Auch zahlreiche Bürgerinnen und Bürger haben sich mit Vorschlägen an die Kommissionsmitglieder gewandt. Die wesentlichen Diskussionen in den Sitzungen fanden dabei zu dem Vorschlag der verbundenen Mehrheitsregel und dem „echten“ Zwei-Stimmen-Wahlrecht statt. Einigkeit bestand in der Auffassung, dass es ein perfektes Wahlsystem, das sämtliche Anforderungen und Wünsche erfülle, nicht gebe. Es müsse in jedem Fall ein Kompromiss eingegangen und die Vor- und Nachteile eines jeden Modells sorgsam gegeneinander abgewogen werden.

Im Einzelnen wurden folgende Modelle in der Kommission thematisiert:

#### 2.2.3.1 Verbundene Mehrheitsregel

Die Obleute der Fraktionen der SPD, FDP und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben ein Modell vorgeschlagen, mit dem eine sogenannte verbundene Mehrheitsregel eingeführt werden soll.<sup>23</sup> Die Grundidee dabei ist, dass ein Wahlkreismandat nur dann vergeben wird, wenn der Partei in dem jeweiligen Bundesland durch entsprechende durch Zweitstimmen errungene Mandate zustehen, sodass keine Überhangmandate entstehen können und somit auch keine Ausgleichsmandate erforderlich werden.

##### 2.2.3.1.1 Grundprinzip

Bei dem vorgeschlagenen Modell der Obleute der Koalitionsfraktionen sollen die Wählerinnen und Wähler weiterhin zwei Stimmen haben: Eine Erststimme, die für ein besseres Verständnis zukünftig als Personenstimme bezeichnet werden soll, und eine Zweitstimme, die zukünftig als Listenstimme bezeichnet werden soll. Mit der Erststimme soll weiterhin nach den Prinzipien der Mehrheitswahl eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter in den Wahlkreisen gewählt werden. Entscheidend für die parteiliche Zusammensetzung des Bundestages soll weiterhin die Zweitstimme sein, mit der die Liste einer Partei gewählt wird. Welche Abgeordneten über die Erststimme als direkt gewählte Abgeordnete ins Parlament einziehen, soll sich aber nicht mehr allein nach der relativen Mehrheit der Erststimmen im Wahlkreis richten. Als zusätzliche Bedingung müsse auch eine „Zweitstimmendeckung“ vorliegen: Das Mandat solle danach also nur erhalten, wer in einem Wahlkreis die meisten Personenstimmen erhält und dessen Partei gleichzeitig ein über Zweitstimmen errungenes Mandat zur Verfügung hat.<sup>24</sup> Erhalten die Kandidatinnen und Kandidaten einer Partei in mehr Wahlkreisen die meisten Personenstimmen, als ihnen aufgrund des Zweitstimmenergebnisses der Partei an Mandaten in dem Bundesland zusteht, erfüllen die Kandidatinnen oder Kandidaten mit dem im Vergleich niedrigsten prozentualen Ergebnis die Voraussetzungen nicht.

In der Diskussion über das Grundprinzip des Modells wurde positiv gewürdigt, dass mit diesem bei jedem denkbaren Wahlergebnis die Regelgröße des Bundestages exakt eingehalten werde und dennoch das bisherige Wahlsystem im Grundsatz beibehalten werden könne. Lediglich in den Wahlkreisen, in denen Überhangmandate entstünden, würden die Wahlkreismandate anders vergeben (34 bei der vergangenen Bundestagswahl), in allen anderen Wahlkreisen (aktuell 265) werde sich an der Mandatsvergabe im Vergleich zum jetzigen System nichts ändern. Die bereits vorgesehene Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise auf 280 sei zur Verkleinerung des Bundestages nicht länger erforderlich.<sup>25</sup> Die direkt gewählten Abgeordneten würden durch die Zweitstimmendeckung über eine

<sup>22</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvC 3/88 – juris Randnummer 23.

<sup>23</sup> Hartmann, Protokoll der 5. Sitzung, S. 14.

<sup>24</sup> Vehrkamp, Kommissionsdrucksache 20 (31)011, S.2f.; Meinel, Kommissionsdrucksache 20(31)020, S.2f.

<sup>25</sup> Hartmann, Protokoll der 5. Sitzung, S. 14.

zusätzliche Legitimation verfügen.<sup>26</sup> Parteien- und Föderalismusproporz würden bestmöglich gewährleistet.<sup>27</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die zusätzliche Voraussetzung der Zweitstimmendeckung seien nicht begründet, da der Wahlgesetzgeber selbst definieren könne, unter welchen Voraussetzungen ein Wahlkreis „gewonnen“ werde.<sup>28</sup> Die erforderliche Zweitstimmendeckung sei eine Qualifikation des Mehrheitsprinzips, ähnlich wie ein Quorum, das erreicht werden müsse. Wenn sich der Wahlgesetzgeber in der Grundentscheidung für ein Verhältniswahlrecht entscheide, dürfe er dieses auch konsequent bei der Wahl in den Wahlkreisen durchsetzen.<sup>29</sup> Die Personenwahl diene in diesem Modell der Personalisierung des Zweitstimmenergebnisses. Es liege auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl vor, da die Vergabe des Direktmandats nicht von einer weiteren Entscheidungsinstanz nach der Stimmauszählung abhängig sei, sondern nach einer klar vorgegebenen Regel erfolge.<sup>30</sup> Für den Vorschlag spreche auch, dass alle Parteien in gleicher Weise auf bislang verteilte Mandate verzichten müssten. Das Erfordernis der Zweitstimmendeckung habe zudem ein historisches Vorbild im Bayerischen Landeswahlgesetz von 1954 und sei deshalb dem deutschen Wahlrecht nicht fremd, sondern sei vielmehr bereits Teil der Wahlkultur gewesen.<sup>31</sup>

Gegen das Modell ist vorgebracht worden, dass hierdurch die Wahl zu einer Verhältniswahl umgestaltet und das Direktmandat entwertet werde. Der Grundsatz des bisherigen Wahlsystems, dass die Kandidatin oder der Kandidat, auf die oder den die meisten Erststimmen entfallen, das Direktmandat erhalte, werde aufgegeben. Die Zweitstimmendeckung führe auch nicht zu einer zusätzlichen Legitimation, da jedenfalls bei denjenigen Abgeordneten, die als Wahlkreisverlierer über die Ersatzstimme in den Bundestag einzögen, eine Legitimation durch die Erststimme fehle. Stellung und Einflussnahme der Parteien würden erheblich an Gewicht gewinnen.<sup>32</sup> Die Nichtzuteilung von Mandaten trotz relativer Mehrheit der Stimmen im Wahlkreis sei nicht nur kontraintuitiv und ein Paradigmenwechsel, sondern vor allem mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht in Einklang zu bringen. Insbesondere könne der Gesetzgeber nicht nach Belieben definieren, unter welchen Voraussetzungen ein Wahlkreis gewonnen werde. Die Mehrheitsregel sei vielmehr unmittelbar verfassungsrechtlich verankert und damit dem Gesetzgeber vorgegeben. Nach der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur diene das personale Element des geltenden Wahlsystems dem Zweck, eine direkte Verbindung zwischen Wählenden und Abgeordneten zu schaffen und zu stärken. Dieses Ziel könne nur erreicht werden, wenn die Person mit den meisten Erststimmen ihr Mandat tatsächlich erhalte, auch wenn ihre Partei nicht ausreichend Zweitstimmen zur Deckung errungen habe.<sup>33</sup> Eine Rechtfertigung für die Durchbrechung des Gleichheitsprinzips bei der Mehrheitswahl sei nicht ersichtlich. Insbesondere sei der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Bundestages kein zwingender Grund, da dieser auch mit 736 Abgeordneten funktioniere, da andere Alternativen zur Verfügung stünden. Eine Rechtfertigung ergebe sich auch nicht aus einem Wechsel zu einem Verhältniswahlsystem, da ein solcher derzeit nicht deklariert und auch in der Sache nicht gewollt sei, was die Bedeutung der Wahlkreise im System zeige. Die Grenze für die Zuteilung des Mandats werde in jedem Bundesland separat bestimmt und hänge vom jeweiligen Zweitstimmenergebnis der Parteien ab. Diese unterschiedlichen Auswirkungen in den einzelnen Bundesländern verletzen die Chancengleichheit der Kandidatinnen und Kandidaten.<sup>34</sup> Auch liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl vor, da die Wählerinnen und Wähler bei der Stimmabgabe nicht erkennen könnten, was mit ihrer Stimme geschehe.<sup>35</sup>

### 2.2.3.1.2 Besetzung von Wahlkreisen bei fehlender Zweitstimmendeckung

Aufgrund der erforderlichen Zweitstimmendeckung für ein Direktmandat kann bei Anwendung des vorgeschlagenen Systems – je nach Wahlergebnis – der Fall eintreten, dass bestimmte Wahlkreise im Bundestag nicht durch Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten vertreten werden, obwohl sie eine relative Mehrheit der Stimmen erhalten haben. Dies wäre in allen Wahlkreisen der Fall, in der nach dem jetzigen System Überhangmandate entstehen.

<sup>26</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 6; *von Achenbach*, Protokoll der 6. Sitzung, S. 6.

<sup>27</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 6.

<sup>28</sup> *von Achenbach*, Protokoll der 6. Sitzung, S. 6.; *Möllers*, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 9.

<sup>29</sup> *von Achenbach*, Protokoll der 6. Sitzung, S. 8.

<sup>30</sup> *Meinel*, Kommissionsdrucksache 20(31)020, S. 26 ff.

<sup>31</sup> *Kuhle*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 17, Protokoll der 6. Sitzung, S. 17.

<sup>32</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 4.

<sup>33</sup> *Wawzyniak*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 5; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)008, S. 11.

<sup>34</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 4 f.

<sup>35</sup> *Wawzyniak*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 5.

Nach dem Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen soll dennoch in jedem Wahlkreis ein Abgeordneter oder eine Abgeordnete direkt gewählt werden, um eine lokale Repräsentanz und eine Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten.<sup>36</sup> Denn es könne als unbefriedigend empfunden werden, wenn in einzelnen Wahlkreisen keine Repräsentation durch eine direkt gewählte Person gegeben wäre, in anderen jedoch schon.<sup>37</sup>

In der Kommission sind verschiedene Möglichkeiten zur Besetzung dieser Wahlkreise diskutiert worden.

### **Einführung einer Ersatzstimme**

Ein Vorschlag zur Besetzung des Wahlkreises sieht die Vergabe einer Ersatzstimme vor: Die Wählerinnen und Wähler sollen die Möglichkeit erhalten, bei der Wahl in den Wahlkreisen eine zweite Präferenz anzugeben, die dann zum Zug kommt, wenn ihre Erstpräferenz mangels Zweitstimmendeckung der gewählten Kandidatin oder des gewählten Kandidaten nicht berücksichtigt werden konnte. Diese Stimmen werden in diesem Fall zu den Erstpräferenzen der anderen Wählerinnen und Wähler hinzugezählt. Für die Vergabe eines Mandats ist auch in diesem Schritt eine entsprechende Zweitstimmendeckung erforderlich, sodass es sein kann, dass auch die Kandidatin oder der Kandidat mit den nun meisten Stimmen diese Voraussetzung nicht erfüllt. Wenn die so ermittelte Person ebenfalls nicht über eine ausreichende Zweitstimmendeckung verfügt, könne vorgesehen werden, auch die für diesen abgegebenen Ersatzstimmen zur Ermittlung eines Kandidaten mit Zweitstimmendeckung zu berücksichtigen.<sup>38</sup>

Für die Ersatzstimmenlösung ist in der Diskussion vorgebracht worden, nur diese ermögliche, dass die gewählte Kandidatin oder der Kandidat über eine größere Zustimmung verfügen könne, als die ursprünglich Erstplatzierten und damit die Legitimation gestärkt werde. Es gehe darum, einen zweiten Wahlgang so in das System zu integrieren, dass nur eine Stimmabgabe notwendig sei.<sup>39</sup> Die Ersatzstimme sichere die Wahlkreisrepräsentation unter Berücksichtigung der Präferenzen möglichst aller Wählerinnen und Wähler und habe daher eine eigenständige Legitimation. Etwaige Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze seien hiermit zu rechtfertigen. Es liege insbesondere keine Verletzung der Zählwertgleichheit vor, da im Ergebnis keine Ungleichgewichtung von Stimmen vorgenommen werde, die sich im Wahlergebnis niederschläge. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eventualstimme bei der Sperrklausel sei auf das vorliegende Modell nicht übertragbar, da diese – im Gegensatz zur Eventualstimme bei der Sperrklausel – gerade nicht in die proportionale Verteilung der Mandate eingreife.<sup>40</sup>

Gegen die Möglichkeit der Vergabe einer Ersatzstimme wurde vorgebracht, dass dies gegen die Zähl- und Erfolgswertgleichheit sowie die Chancengleichheit der Parteien und das Grundprinzip der Mehrheitsregel verstoße und die Stimmabgabe unnötig verkompliziere. Wählerinnen und Wähler müssten sich für die Kandidatin oder den Kandidaten einer anderen (politisch konkurrierenden) Partei entscheiden, was schwer zu vermitteln sei und auch Bedenken hinsichtlich der Wahlfreiheit aufwerfe. Komme die entsprechende Ersatzstimme zum Zuge, habe der Wähler eine zweite Chance, die die übrigen Wählerinnen und Wähler nicht hätten. Diese Ungleichbehandlung sei nicht zu rechtfertigen. Durch die Ersatzstimme werde gerade kein zweiter Wahlgang in das bestehende Wahlverfahren eingebaut, da sich die Wählerinnen und Wähler bei diesem nicht noch einmal frei entscheiden könnten.<sup>41</sup> Zwar ermögliche das System der Ersatzstimme, dass in den Wahlkreisen ein Abgeordneter direkt gewählt werde, der über eine Zweitstimmendeckung verfüge. Die gewählten Abgeordneten seien aber die zweit- oder drittplatzierten Kandidaten, also die eigentlichen Verlierer. Dies sei ein legitimatorisches Problem, entwerte die Direktwahl und sei mit dem Mehrheits- und Demokratieprinzip nicht vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht habe zur Eventualstimme für den Fall, dass die über die Hauptstimme mit Priorität gewählte Partei wegen der Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht die erforderliche Mindeststimmenzahl erhält, entschieden, dass eine solche verfassungswidrig sei, weil die Wählerinnen und Wähler, deren Eventualstimmen zum Zuge kämen, zwei gültige Stimmen abgeben würden. Diese Argumentation sei auf eine Ersatzstimme für den Fall fehlender Zweitstimmendeckung übertragbar.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> *Steffen*, Protokoll der 6. Sitzung, S. 10.

<sup>37</sup> *Möllers*, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 3.

<sup>38</sup> Von *Behnke* wurde eine mögliche Modifikation des Verfahrens vorgestellt, die darin besteht, im Falle der fehlenden Zweitstimmendeckung der erstplatzierten Person nur die zwei Bestplatzierten, deren Mandat zweitstimmengedeckt wäre, gegeneinander antreten zu lassen und in diesem Schritt die Ersatzstimmen aller aussichtslosen Kandidaten zuzuteilen, soweit sie für eine dieser beiden Personen abgegeben wurden: Kommissionsdrucksache 20(31)034, S.2.

<sup>39</sup> *Behnke*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 7.; *Möllers*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 17f.; *Möllers*, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 8.

<sup>40</sup> *Möllers*, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 7f.; *Meinel*, Kommissionsdrucksache 20(31)020, S. 8.

<sup>41</sup> *Schönberger*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 12.

<sup>42</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 6. Sitzung, S. 19; a.A. *Möllers*, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 8, 19.

### Nächstmeiste Stimmen

Als weitere Möglichkeit wurde vorgeschlagen, ein Mandat an die Kandidatin oder den Kandidaten zu vergeben, die oder der über die nächstmeisten Erststimmen verfügt und bei der oder dem gleichzeitig eine Zweitstimmendeckung des Mandats gegeben ist.<sup>43</sup>

Für ein solches Verfahren spricht nach Ansicht einiger Kommissionsmitglieder, dass dies in der Umsetzung deutlich einfacher zu handhaben wäre als die Ersatzstimmenlösung. Gegen eine solche Lösung ist in der Diskussion vorgetragen worden, dass das Mehrheitsprinzip als verfassungsrechtlich nach Artikel 20 GG geschütztes Fundament der Demokratie torpediert werde und die Legitimation der zweit- oder drittplatzierten Kandidatinnen und Kandidaten fraglich sei. Bei der letzten Bundestagswahl habe die oder der Zweitplatzierte in 189 von 299 Wahlkreisen weniger als 25 Prozent der Erststimmen erhalten.

### Wahl durch Zustimmung

Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, die Wahlkreisgewinnerinnen und -gewinner nicht mehr durch die Vergabe der Erststimme nach dem aktuellen Wahlsystem und dem Grundsatz der relativen Mehrheit zu ermitteln, sondern eine andere Entscheidungsregel einzuführen. Eine Möglichkeit könne die Personenwahl mittels Zustimmung darstellen, indem die Wählerinnen und Wähler jeder und jedem Kandidierenden entweder ihre Zustimmung geben oder diese verweigern.<sup>44</sup> Die Wählerinnen und Wähler entscheiden sich für alle Kandidatinnen und Kandidaten, die sie grundsätzlich für akzeptabel halten. Das Mandat erhält, wer – unter der Voraussetzung der gegebenen Zweitstimmendeckung – die Zustimmung der meisten Wählenden auf sich vereint.

### Präferenzwahlsystem

Die Wahlkreissiegerinnen und -sieger könnten auch über ein Präferenzwahlsystem ermittelt werden. Dabei würde es den Wählenden obliegen, die Kandidatinnen und Kandidaten ihres Wahlkreises in einer Reihenfolge zu ordnen.<sup>45</sup> Während der abschließenden Auszählung scheidet zuerst diejenige Person aus, die die wenigsten Erstpräferenzen erhält. Die Zweitpräferenzen derjenigen Wählerinnen und Wähler, deren Erstpräferenz dadurch nicht berücksichtigt wird, werden an die übrigen Kandidatinnen und Kandidaten verteilt. Dieses Verfahren endet, wenn die erfolgreichste Person feststeht, die auch vom Zweitstimmenergebnis gedeckt ist.

#### 2.2.3.1.3 Sperrklausel und Grundmandatsklausel

Im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen wurde über die Frage diskutiert, ob die Fünf-Prozent-Sperrklausel und die Grundmandatsklausel gemäß § 6 Absatz 3 Satz 1 BWG bestehen bleiben sollten. Für die Fünf-Prozent-Sperrklausel wurde überwiegend angenommen, dass diese verfassungsrechtlich in einem System der verbundenen Mehrheitsregel weiterhin mit der Funktionsfähigkeit des Bundestages gerechtfertigt werden könne. Die Grundmandatsklausel ist vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich zulässiger Eingriff in die Erfolgswertgleichheit angesehen worden, um eine effektive Integration des Staatsvolkes zu bewirken.<sup>46</sup> Teils wurde vertreten, dass sich der Grundgedanke der Grundmandatsklausel, regionale Schwerpunkte von Parteien abzubilden, bei immer geringeren Mehrheiten, die für den Gewinn eines Wahlkreises erforderlich seien, zunehmend relativiere. Es wurde darüber diskutiert, ob sich die Grundmandatsklausel in einem System der verbundenen Mehrheitsregel auf die relative Mehrheit der Erststimmen oder den Gewinn eines Wahlkreises beziehen solle. Teils wurde vorgebracht, dass durch die Grundmandatsklausel zusätzliche Verwerfungen in dem vorgeschlagenen System der verbundenen Mehrheitsregel entstehen würden bzw. diese einen systemwidrigen Eingriff darstelle, der nur historisch zu erklären sei. Die Fraktion der AfD hat daher vorgeschlagen, die Grundmandatsklausel zu streichen.<sup>47</sup> Thematisiert wurde auch ein weiteres Problem, das sich in Bezug auf Kleinstparteien ergeben könnte. Erreichten die Kandidatinnen und Kandidaten einer solchen Partei in drei Wahlkreisen eine relative Mehrheit der Stimmen, ohne zugleich über eine entsprechende Zweitstimmendeckung zu verfügen, seien bei strenger Anwendung der Listendeckung nicht alle drei Direktmandate zu vergeben, sodass sich auch die Frage ihrer Listenberücksichtigung im Übrigen stelle. Als Alternative zur Streichung der Grundmandatsklausel könne auch über

<sup>43</sup> von Achenbach, Protokoll der 7. Sitzung, S. 10.

<sup>44</sup> Vehrkamp, Protokoll der 6. Sitzung, S. 20.

<sup>45</sup> Behnke, Kommissionsdrucksache 20(31)017, S. 11; Pukelsheim, Kommissionsdrucksache 20(31)026, S. 2.

<sup>46</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 – juris Randnummern 50 ff..

<sup>47</sup> Glaser, Kommissionsdrucksache 20(31)014, S. 2.



eine weitere Ausnahme, nach der eine Zweitstimmendeckung erst bei Überschreiten der Fünf-Prozent-Sperrklausel erforderlich sei, nachgedacht werden.<sup>48</sup>

#### 2.2.3.1.4 Einzelbewerbungen

Problematisiert wurde auch die Möglichkeit der Kandidatur parteiloser Bewerberinnen und Bewerber in einem System mit verbundener Mehrheitsregel. Da diese über keine Zweitstimmendeckung verfügen können, stellt sich die Frage, wie mit diesen umzugehen ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Parteienmonopol bei der Kandidierendenaufstellung unzulässig.<sup>49</sup> Möglich sei es, eine Ausnahmeregelung vorzusehen, wonach ein Mandat an parteilose Kandidatinnen und Kandidaten auch dann zugeteilt werde, wenn diese – mangels entsprechender Liste – über keine Zweitstimmendeckung verfügten.<sup>50</sup> Thematisiert wurde in diesem Zusammenhang auch eine mögliche Umgehung einer solchen Sonderregelung durch Kandidatinnen und Kandidaten, die vor der Wahl aus ihrer Partei austreten, faktisch jedoch für diese kandidieren, ohne an die Zweitstimmendeckung gebunden zu sein.<sup>51</sup>

#### 2.2.3.2 Weiterer Vorschlag zur verbundenen Mehrheitsregel

Auch die Fraktion der AfD hat unter Bezugnahme auf einen Gesetzentwurf der Fraktion aus der 19. Wahlperiode ein Modell einer verbundenen Mehrheitsregel vorgeschlagen.<sup>52</sup>

Der Vorschlag sieht vor, dass der Wahlkreiskandidat, der den Wahlkreis mit mindestens relativer Mehrheit gewonnen hat (sogenannter qualifizierter Wahlkreiskandidat), mit den übrigen qualifizierten Wahlkreiskandidaten seiner Partei nach prozentualem Stimmergebnis in absteigender Reihenfolge geordnet wird. Ein Direktmandat erhalten diejenigen qualifizierten Wahlkreiskandidaten, deren Platz auch über das Listenergebnis abgedeckt ist.

Nach dem Vorschlag der AfD-Fraktion soll der Wahlkreis im Falle der fehlenden Zweitstimmendeckung unbesetzt bleiben (sogenannte Vakanzlösung). Für diesen Ansatz ist in der Diskussion vorgebracht worden, dass in den meisten Wahlkreisen neben den direkt gewählten Abgeordneten weitere Wahlkreisbewerberinnen und -bewerber über die Liste in den Bundestag einziehen und daher keine dramatische „Verwaisung“ der Wahlkreise drohe. Dagegen ist jedoch eingewendet worden, dass die Streichung von Direktmandaten als verfassungsrechtlich problematisch anzusehen sei.

#### 2.2.3.3 „Echtes“ Zwei-Stimmen-Wahlrecht

Die Sachverständigen *Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl* haben die Einführung eines „echten“ Zwei-Stimmen-Wahlrechts vorgeschlagen.<sup>53</sup> Nach diesem Modell sollen die beiden Elemente der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und der Verhältniswahl beibehalten werden. Die Verbindungen dieser beiden Elemente sollen jedoch gelöst werden, sodass eine Anrechnung oder Verrechnung von Mandaten nicht mehr erfolgt. Es würden somit zwei voneinander unabhängige Wahlverfahren nebeneinanderstehen: Ein Teil der Abgeordneten würde per Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, der andere Teil per Verhältniswahl über Listen gewählt.

Ob die Zahl der in den Wahlkreisen gewählten Abgeordneten mit der Zahl der über die Listen gewählten Abgeordneten übereinstimmen soll, liege im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Neben einer 50:50-Verteilung sei auch ein abweichendes Verhältnis denkbar. Für eine stärkere Gewichtung der Verhältniswahlkomponente ist insbesondere vorgetragen worden, dass hierdurch den Bedenken einer Benachteiligung kleinerer Parteien Rechnung getragen werden könnte. Von den Sachverständigen, die den Vorschlag in die Kommission eingebracht haben, wurde zudem als optionale zusätzliche Komponente ein Mindestquorum für die Wahl in den Wahlkreisen vorgeschlagen, um dem Trend entgegenzuwirken, dass diese zunehmend mit nur geringen Stimmenanteilen gewonnen werden. Beim Nichterreichen des Quorums könne eine Stichwahl stattfinden. Möglich sei etwa, an einem ersten Wahltag zunächst den ersten Direktwahlgang durchzuführen und die Stichwahl mit der Listenwahl der Parteien zu verbinden.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> Möllers, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 11.

<sup>49</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 9. März 1976 – 2 BvR 89/74 – juris Randnummer 45.

<sup>50</sup> Möllers, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 11; Meinel, Kommissionsdrucksache 20(31)020, S. 19.

<sup>51</sup> Möllers, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 11; Behnke, Protokoll der 7. Sitzung, S. 9.

<sup>52</sup> Glaser, Kommissionsdrucksache 20(31)014.; Bundestagsdrucksache 19/22894.

<sup>53</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)027.

<sup>54</sup> Grzeszick, Kommissionsdrucksache 20(31)032, S. 2.

Die Vorteile eines „echten“ Zwei-Stimmen-Wahlrechts wurden insbesondere darin gesehen, dass die Regelgröße des Bundestages exakt eingehalten und zugleich das personale Element der Wahl stärker betont werde, was vielen Wählerinnen und Wählern besonders wichtig sei. Die Stärkung des Wahlkreismandats könne der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenwirken. Zudem sei ein solches Wahlrecht für die Wählerinnen und Wähler klar und leicht verständlich. Das „echte“ Zwei-Stimmen-Wahlrecht sei eine zukunftsfähige und nachhaltige Fortentwicklung der bewährten Elemente der bundesweiten Verhältniswahl sowie der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen. Die Mehrheitswahl sei ein unabdingbares demokratisches Prinzip. Zudem berge die Einführung eines „echten“ Zwei-Stimmen-Wahlrechts keine verfassungsrechtlichen Risiken. Das Bundesverfassungsgericht habe ausdrücklich klargestellt, dass ein solches Wahlrecht verfassungskonform sei.<sup>55</sup> Dass sich die Erwartungshaltung der Bürger für die parteiliche Zusammensetzung des Parlaments bisher am Zweitstimmenergebnis ausrichte, sei kein legitimatorisches Argument, sondern schlicht Abbild des gegenwärtigen Wahlsystems. Die Befürchtung, dass eine Mehrheit im Parlament unabhängig von der Mehrheit der abgegebenen Stimmen entstehe, treffe nicht zu. Es sei auch nicht zu erwarten, dass die Wahlbeteiligung bei einer Stichwahl deutlich geringer sei. Jedenfalls stelle dies kein Legitimationsproblem dar, da die Entscheidung über die Teilnahme an einer (Stich-)Wahl den Wählerinnen und Wählern freigestellt und damit gerade Ausdruck der Wahlfreiheit sei. Auch könnten aus den vergangenen Wahlergebnissen nicht unmittelbar Annahmen zur Mandatsverteilung bei einem „echten“ Zwei-Stimmen-Wahlrecht abgeleitet werden, da die Wählerinnen und Wähler auf die veränderten Rahmenbedingungen reagieren und ihr Wahlverhalten anpassen würden.

Gegen das Modell wurde vorgebracht, dass dieses einen erheblichen Eingriff in das politische System der Bundesrepublik Deutschland darstelle und zu einer Verzerrung oder sogar Umkehrung der politischen Mehrheiten führen könne.<sup>56</sup> Insbesondere für die kleineren Parteien, die überwiegend nicht erfolgreich an den Mehrheitswahlen in den Wahlkreisen teilnehmen würden, würde sich der Anteil der Sitze im Parlament deutlich verringern. Die Verluste seien – im Gegensatz zu dem Vorschlag der Obleute der Koalitionsfraktionen – nicht gleichmäßig zwischen den Parteien verteilt, was ausgehend von den Gesichtspunkten der Gleichbehandlung, Gerechtigkeit und Fairness ein Problem darstelle.<sup>57</sup> Es könne passieren, dass eine Regierungsmehrheit entstehe, die nicht über die Mehrheit der abgegebenen Stimmen verfüge. Bei gleichem Stimmverhalten wäre es bei den vergangenen vier Bundestagswahlen jeweils zu einer absoluten Mehrheit der CDU/CSU gekommen.<sup>58</sup> Den Wählerinnen und Wählern komme es aber darauf an, dass das Zweitstimmenergebnis proportional im Parlament abgebildet werde.<sup>59</sup> In der politischen Realität Deutschlands würden die Parlamente als Repräsentationsorgane aller politischen Strömungen verstanden. Ein Grabenwahlsystem sei mit diesem Verständnis nicht vereinbar. In der Diskussion wurde zudem vertreten, dass die Chancengleichheit der politischen Parteien aus Artikel 21 GG keine formale Gleichheit schütze, sondern die bestehende, durch die Verhältniswahl geprägte Wettbewerbslage. Analog zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung seien Verletzungen der Chancengleichheit auch durch wahlrechtliche Regelungen möglich, die eine ungleiche Wirkung hätten.<sup>60</sup>

Gegen ein solches System wurde zudem angeführt, dass in einem Grabenwahlsystem, wie das „echte“ Zwei-Stimmen-Wahlrecht auch genannt wird, die Wahlkreise strikt gleich groß sein müssten. Die bisher zulässigen Toleranzgrenzen des § 3 Absatz 1 Nr. 3 BWG, nach denen die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht um mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten abweichen soll (sogenannte Sollschanke) und eine Neuabgrenzung zwingend bei einer Abweichung von 25 vom Hundert vorgenommen werden muss (sogenannte Mussschanke), seien nicht mehr zulässig.<sup>61</sup> Dies habe erhebliche Folgen für die Zuschnitte der Wahlkreise. Zudem sei der regionale Proporz zwischen den Landesverbänden der Parteien nicht mehr gewährleistet. Durch die Einführung eines asymmetrischen Wahlsystems werde der Verzerrungseffekt des Verhältniswahlergebnisses zwar gedämpft. Dies sei jedoch wenig effektiv, da die Zahl der Wahlkreise stark reduziert werden müsste, um einen entsprechenden Effekt zu erreichen. Bei einem Verhältnis von 5/8 zu 3/8 zugunsten der Verhältniswahl müsse es etwa 225 Wahlkreise geben. Bei einer solch geringen Zahl an Wahlkreisen könne

<sup>55</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 25. Juli 2012 – 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11 – Randnummer 56.

<sup>56</sup> Möllers, Protokoll der 6. Sitzung, S. 5; Möllers, Kommissionsdrucksache 20(31)037, S. 16; Behnke, Protokoll der 7. Sitzung, S. 6; Pukelsheim, Protokoll der 7. Sitzung, S. 12.

<sup>57</sup> von Achenbach, Protokoll der 6. Sitzung, S. 14.

<sup>58</sup> Behnke, Protokoll der 6. Sitzung, S. 13.

<sup>59</sup> von Achenbach, Protokoll der 5. Sitzung, S. 18.

<sup>60</sup> von Achenbach, Protokoll der 7. Sitzung, S. 10f..

<sup>61</sup> Pukelsheim, Kommissionsdrucksache 20(31)026, S. 3.

ebenso gut das geltende Wahlsystem beibehalten werden, da kaum Überhangmandate zu befürchten seien.<sup>62</sup> Zudem werde damit die Repräsentation der Wahlkreismandate gerade nicht gestärkt, da sie in einem solchen Fall einen kleineren Anteil am gesamten Bundestag hätten als zuvor.<sup>63</sup> Auch das vorgeschlagene Stichwahlelement sei nicht geeignet, die befürchtete Gefahr der Mehrheitsumkehr zu entkräften. Auch ein solches System bevorzuge die großen Parteien. Berechnungen des zu erwartenden Wahlverhaltens würden zeigen, dass sich das Problem der Konzentration auf die zwei stärksten Parteien mit der Einführung einer Stichwahlregel sogar erhöhe.<sup>64</sup> Nur unter dem spezifischen Umstand der bewussten Absprache zwischen mehreren Parteien im Rahmen der Stichwahl – etwa wie bei den Stichwahlen zur Nationalversammlung in Frankreich – könne es zu einer verminderten Konzentration kommen. Ein solcher Effekt sei in Deutschland nicht zu erwarten. Zudem wurde gegen die Einführung eines Stichwahlelements vorgebracht, dass die Wahlbeteiligung im Vergleich zum ersten Wahlgang üblicherweise deutlich abnehme und dies ein Legitimationsproblem darstellen könne.

#### 2.2.3.4 Verhältniswahl mit veränderbaren Listen

Von mehreren Mitgliedern der Kommission ist ein reines Verhältniswahlrecht mit veränderbaren Listen vorgeschlagen worden.

Die Sachverständige *Wawzyniak* hat sich für ein System ausgesprochen, in dem je nach Ausgestaltung eine oder mehrere Stimmen für bestimmte Personen abgegeben oder innerhalb einer Liste die Reihenfolge geändert werden könne.<sup>65</sup> Für ein solches Modell sprächen die Normenklarheit und Nachvollziehbarkeit der Regelungen. Die Regelgröße des Bundestages werde aufgrund des reinen Verhältniswahlrechts ohne Überhang- und Ausgleichsmandate sicher eingehalten. Auch ein föderaler Proporz sei gewährleistet, da die Gesamtzahl der Mandate anhand der Bevölkerungsgröße auf die einzelnen Bundesländer verteilt würde. Positiv zu bewerten sei insbesondere auch, dass bei einem solchen Modell jede Stimme das gleiche Gewicht habe. Unterschiede im Erfolgswert der einzelnen Stimme aufgrund von nicht ausgeglichenen Überhangmandaten bzw. der unterschiedlichen Zahl von notwendigen Stimmen zur Erreichung eines Listen- bzw. Wahlkreismandats seien systembedingt nicht mehr zu befürchten. Ein reines Verhältniswahlrecht mit veränderbaren Listen gewährleiste auch eine Personalisierung. Die Wählerinnen und Wähler hätten die Auswahl zwischen Parteien und Personen. Es sei sicherzustellen, dass auch weiterhin Menschen unabhängig von einer Partei als Wahlbewerbende aufgestellt werden können, etwa über eine „Ein-Personen-Liste“. Auch könne eine Erhöhung des Frauenanteils durch verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Kandidierendenaufstellung abgesichert werden.

Die sachverständigen Mitglieder *Ferner* und *Laskowski* haben einen konkreten Vorschlag für ein reines Verhältniswahlrecht eingebracht, den sie als „regionalisiertes und personalisiertes Verhältniswahlrecht“ bezeichnen.<sup>66</sup> Nach diesem Modell solle es künftig keine Wahlkreise geben, in denen nach dem Prinzip der relativen Mehrheit Vertreterinnen und Vertreter gewählt werden, sondern sogenannte Mehrpersonenwahlkreise, in denen mehrere Personen über Wahlkreislisten der Parteien ins Parlament entsandt würden. Dabei könne ein Präferenzstimmensmodell zum Einsatz kommen, über das die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit hätten, Einfluss auf die Reihenfolge der Liste zu nehmen. Auf diese Weise können eine ausgewogene regionale Vertretung abgesichert und Elemente der Persönlichkeitswahl erhalten werden. Zudem solle mit freiwilligen parteiinternen Regelungen oder gesetzlichen Vorgaben im Wahlrecht – etwa alternierende Listen – die paritätische Vertretung von Frauen und Männern im Parlament abgesichert werden. Ein solches Wahlrecht sei geeignet, über die Ausgestaltung als reines Verhältniswahlrecht die Proportionalität zwischen den Parteien zu wahren und die gesetzliche Größe des Bundestages einzuhalten. Es werde in den skandinavischen Ländern und im Saarland angewandt.

Ein solches Modell, bei dem die Wählerinnen und Wähler eine Stimme, die über die Stärke der Parteien im Bundestag entscheide und gegebenenfalls zusätzlich eine Präferenzstimme zur Beeinflussung der Reihenfolge der Listen hätten, sei in zwei Alternativen denkbar: Entweder würden alle 598 Mandate über regionale Wahlkreislisten vergeben. Alternativ könne ein Teil der Mandate auch über bundesweite Listen der Parteien zugeteilt werden. Solche bundesweiten Listen hätten den Vorteil, dass – im Gegensatz zur gegenwärtigen Situation – auf allen Stimmzetteln die Spitzenkandidatinnen und -kandidaten der Parteien erscheinen würden.

<sup>62</sup> *Behnke*, Protokoll der 7. Sitzung, S. 6; Kommissionsdrucksache 20(31)024, S. 11.

<sup>63</sup> *Möllers*, Protokoll der 7. Sitzung, S. 16.

<sup>64</sup> *Behnke*, Kommissionsdrucksache 20(31)024, S. 13; *Behnke*, Kommissionsdrucksache 20(31)036, S. 9, 16.

<sup>65</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)025, S. 6; Kommissionsdrucksache 20(31)008, S. 12.

<sup>66</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)018.

Pro Bundesland solle es mindestens einen Mehrpersonenwahlkreis geben. In größeren Bundesländern seien auch mehrere Wahlkreise – etwa angelehnt an die Stimmengewichtung der Länder im Bundesrat – denkbar. Zunächst solle anhand des bundesweiten Wahlergebnisses ermittelt werden, wie viele der 598 Sitze den Parteien insgesamt zustehen. Im Anschluss würden die Sitze anhand der abgegebenen Stimmen für die Wahlkreislisten auf diese verteilt bzw. für den Fall, dass es zusätzlich bundesweite Listen geben würde, nur 538 Sitze über die Wahlkreislisten und die restlichen 60 Sitze über die Bundeslisten verteilt werden.

### 2.2.3.5 Zwei-Listen-Wahlrecht

Die Sachverständige *Schönberger* hat die Einführung eines „Zwei-Listen-Modells“ angeregt.<sup>67</sup> In einem solchen Wahlsystem werde es wie bislang zwei Stimmen geben. Mit der Erststimme werde künftig nicht mehr durch Mehrheitswahl eine Person unmittelbar in den Bundestag gewählt. Die für eine Person abgegebenen Erststimmen sollen stattdessen der Bestimmung einer offenen Wahlkreisliste dienen, auf der sämtliche Wahlkreisandidaten einer Partei anhand ihres relativen Stimmergebnisses platziert sind. Die Sitzverteilung solle sich nach dem Zweitstimmergebnis für die Listen der jeweiligen Parteien in den Ländern richten. Die Hälfte der einer Partei zustehenden Sitze solle dabei über die Landesliste, die andere Hälfte über die Wahlkreisliste besetzt werden. Stehen einer Partei in einem Bundesland insgesamt zehn Mandate zu, würden fünf Mandate über die Landesliste und fünf weitere Mandate über die Wahlkreisliste vergeben, wobei die fünf Kandidaten mit den besten Ergebnissen in den Wahlkreisen ein Mandat erhalten würden, vorausgesetzt, sie seien nicht schon über die Landesliste ins Parlament eingezogen.

Ein solches Wahlsystem sei einfach nachzuvollziehen und leicht verständlich. Ein föderaler Proporz werde ebenso sichergestellt wie das Einhalten der Regelgröße des Bundestages.

Einwände gegen ein solches Modell könnten darin zu sehen sein, dass – je nach Wahlergebnis – nicht in allen Wahlkreisen zwingend direkt gewählte Abgeordnete in den Bundestag einziehen könnten. Bedenken könnten auch aufgrund von Unterschieden im Erfolgswert der Stimmen in einzelnen Bundesländern, die in einer unterschiedlichen Wahlbeteiligung begründet seien, bestehen.<sup>68</sup>

### 2.2.3.6 Reduzierung der Zahl der Wahlkreise innerhalb des geltenden Systems

Es wurde auch über die Möglichkeit der (weiteren) Reduzierung der Zahl der Wahlkreise innerhalb des geltenden Systems gesprochen. Dies würde die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Überhangmandaten, die in der Folge ausgeglichen werden müssen, reduzieren und damit das Anwachsen des Bundestages dämpfen.<sup>69</sup> In der Erörterung wurde vorgetragen, dass bei einer Reduktion der Wahlkreise auf 225 kaum noch mit Überhangmandaten zu rechnen sei, sodass innerhalb des geltenden Systems die Regelgröße von 598 eingehalten werde.<sup>70</sup> Hinsichtlich der zum 1. Januar 2024 vorgesehenen Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 280 wurde vorgebracht, dass die Zahl der Überhangmandate voraussichtlich nur moderat sinken würde und das Problem der Vergrößerung des Bundestages damit nicht gelöst sei. In Bayern sei voraussichtlich mit drei Wahlkreisen weniger zu rechnen. Es sei weiterhin wahrscheinlich, dass die CSU sämtliche Wahlkreise in Bayern gewinne, auch wenn sie ein um wenige Prozentpunkte schlechteres Ergebnis erziele. Eine Größe des Bundestages von 850 bis 900 Mandaten sei weiterhin möglich.<sup>71</sup>

Bei der Größe der Wahlkreise müsse nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sichergestellt werden, dass die persönliche Bindung der Bevölkerung mit den Wahlkreisabgeordneten noch möglich sei. Bei einer moderaten Reduzierung der Zahl der Wahlkreise auf 280 oder 250 sei dies weiterhin gegeben.<sup>72</sup>

Bei einer deutlichen Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise könne es auch möglich sein, in den Wahlkreisen mehr als eine Person zu wählen und bei dem Grundsatz der hälftigen Besetzung über die in den Wahlkreisen gewählten

<sup>67</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)010.

<sup>68</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 006/18, S. 6 <https://www.bundestag.de/resource/blob/548276/c7b211d4d9aee23bd07de9ca015bfa58/WD-3-006-18-pdf-data.pdf>

<sup>69</sup> *Schönberger*, Kommissionsdrucksache 20(31)010, S. 25.

<sup>70</sup> *Behnke*, Protokoll der 7. Sitzung, S. 6.

<sup>71</sup> *Behnke*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 19.

<sup>72</sup> *Laskowski*, Protokoll der 5. Sitzung, S. 10; Kommissionsdrucksache 20(31)012, S. 5.

Personen zu bleiben. Dies würde – da Bewerberinnen und Bewerber unterschiedlicher Parteien in einem Wahlkreis ein Mandat erhalten – zu einer Senkung der Zahl der Überhangmandate führen.<sup>73</sup>

### 2.2.3.7 Weitere Überlegungen

Thematisiert wurde auch die Möglichkeit, weitere Überhangmandate nicht auszugleichen. Dies sei – wenn überhaupt – verfassungsrechtlich nur in engen Grenzen zulässig und verzerre das Ergebnis der Verhältniswahl. In diesem Zusammenhang wurde auch auf einen Vorschlag des damaligen Präsidenten des Deutschen Bundestages, Prof. Dr. Norbert Lammert, aus der 18. Wahlperiode verwiesen, mit dem einer Vergrößerung des Bundestages durch die Festlegung einer gesetzlichen Höchstsitzzahl von zum Beispiel 630 Mandaten begegnet werden solle, bis zu deren Erreichung Ausgleichsmandate verteilt würden. Wäre im Rahmen des Sitzzuteilungsverfahrens die Obergrenze erreicht, blieben nach diesem Vorschlag die übrigen Überhangmandate ausgleichslos erhalten.<sup>74</sup>

Als Modifikation eines reinen Verhältniswahlrechts wurde vom Sachverständigen *Elicker* vorgeschlagen, die Größe des Parlaments von der Wahlbeteiligung abhängig zu machen und etwa pro 100.000 Wähler ein Mandat vorzusehen.<sup>75</sup>

Auch weitere Vorschläge aus der 19. Wahlperiode kamen in der Diskussion zur Sprache. Angesprochen wurde etwa der Vorschlag der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, mit dem zur Vermeidung von Überhangmandaten die Zahl der Wahlkreise auf 250 reduziert und die Gesamtsitzzahl auf 630 erhöht werden sollte,<sup>76</sup> sowie ein Vorschlag aus der CDU/CSU-Fraktion, der eine weitergehende Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten in anderen Bundesländern vorsah.<sup>77</sup>

## 2.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag mehrheitlich:

1. Das Wahlsystem sollte so reformiert werden, dass die Regelgröße des Deutschen Bundestags von 598 Sitzen sicher eingehalten wird.
2. Das Grundprinzip der personalisierten Verhältniswahl sollte beibehalten werden.
3. Die Sitzverteilung auf die Parteien sollte auch weiterhin nach dem Verhältnis der Zweitstimmen erfolgen. Dabei sollte zunächst auf Bundesebene die Sitzzahl der Parteien festgestellt werden (sogenannte Oberverteilung). Die 598 Sitze werden im Verhältnis der von den Parteien bundesweit errungenen Zweitstimmen verteilt. Die so ermittelte Sitzzahl einer Partei wird sodann im Verhältnis nach den von ihr in den Ländern erzielten Zweitstimmen auf die Landeslisten der Partei verteilt (sogenannte Unterverteilung).
4. Zur Vermeidung von Überhangmandaten sollten einer Partei in einem Land nur so viele Wahlkreismandate zugeteilt werden, wie ihrer Landesliste Mandate zur Verfügung stehen (Zweitstimmendeckung). Haben in einem Land mehr Kandidierende einer Partei in ihrem Wahlkreis die relative Mehrheit der Personenstimmen erhalten, als der Partei Listenmandate zustehen, wird den Kandidierenden, die die relativ geringste Zahl an Personenstimmen in ihrem Wahlkreis erhalten haben, kein Mandat zugeteilt.
5. Für den Fall der Nichtzuteilung eines Wahlkreismandats an den oder die Erstplatzierte, soll der Wahlkreis nicht unbesetzt bleiben. Es sind verschiedene Zuteilungsmechanismen für die alternative Zuteilung des Wahlkreismandats möglich:
  - a) Vorzugsweise sollte die Zuteilung dieser Wahlkreismandate über eine Ersatzstimme bei der Personenwahl erfolgen, mit der die Wählerinnen und Wähler ihre zweite Präferenz bei der Personenwahl zum Ausdruck bringen können. Die Ersatzstimmen derjenigen Wählerinnen und Wähler, deren Erstpräferenz wegen mangelnder Zweitstimmendeckung des präferierten Kandidaten nicht berücksichtigt werden konnten, werden zu den Erstpräferenzen der anderen Wählerinnen und Wähler hinzugezählt. Der Wahlkreis wird an den Kandidaten oder die Kandidatin mit den meisten Stimmen und vorhandener Zweitstimmendeckung vergeben.

<sup>73</sup> Schönberger, Kommissionsdrucksache 20(31)010, S. 25.

<sup>74</sup> [https://www.bundestag.de/resource/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15\\_wahlrechtsreform\\_vorschlag-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/418390/32adcebc780611d4aaa61e39f5a92059/kw15_wahlrechtsreform_vorschlag-data.pdf)

<sup>75</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)023, S. 5.

<sup>76</sup> Bundestagsdrucksache 19/14672.

<sup>77</sup> Hoffmann, Protokoll der 6. Sitzung, S. 10.

- b) Die Zuteilung des Wahlkreismandats könnte auch an den Kandidaten oder die Kandidatin mit den nächstmeisten Stimmen erfolgen, bei dem oder der eine Zweitstimmendeckung vorliegt. Die Einführung einer Ersatzstimme wäre dann nicht erforderlich.

Es sind auch Modelle möglich, nach denen der oder die erfolgreiche Wahlkreiskandidierende nicht mehr durch relative Mehrheitswahl ermittelt wird, sondern durch andere Personenwahlssysteme:

- c) Die Personenwahl in den Wahlkreisen kann mittels Wahl durch Zustimmung erfolgen. Hierbei kann jede Wählerin und jeder Wähler jedem Kandidaten und jeder Kandidatin eine Stimme geben oder nicht. Der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die die Zustimmung der meisten Wähler erhalten hat, erhält das Mandat, wenn seine oder ihre Partei eine Zweitstimmendeckung vorweist. Ist dies nicht der Fall, erhält der Kandidat oder die Kandidatin mit den nächstmeisten Stimmen das Mandat, wiederum vorausgesetzt, dass eine Zweitstimmendeckung gegeben ist.
- d) Das Wahlkreismandat kann auch aufgrund eines Präferenzwahlsystems vergeben werden. Hierbei bringt jeder Wähler die Kandidaten in eine Reihenfolge. Der Kandidat mit den wenigsten Erstpräferenzen scheidet zunächst aus. Die Zweitpräferenzen derjenigen Wähler, die diesen Kandidaten gewählt haben, werden an die entsprechenden Kandidaten vergeben. Es scheidet wiederum der schlechteste Kandidat aus. Es wird weiter so verfahren, bis der erfolgreiche Kandidat feststeht. Auch hier wird das Mandat nur an Kandidatinnen und Kandidaten zugeteilt, wenn das Mandat durch Listenstimmen der Partei abgedeckt ist.
6. An der Mandatsverteilung sollen alle Parteien teilnehmen, die mindestens fünf Prozent der gültigen Zweitstimmen erhalten haben. Über die Fortgeltung und die verfassungskonforme Ausgestaltung der bislang bestehenden Grundmandatsklausel zur Teilnahme von Parteien an der Sitzverteilung des Bundestages muss politisch entschieden werden.
7. Die Kandidatur parteiloser Bewerber als Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten sollte weiterhin möglich sein.
8. Das Wahlrecht sollte nachvollziehbar und verständlich sein.
9. Ein Wahlsystem, bei dem ein Teil der Abgeordneten durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und ein Teil der Abgeordneten durch bundesweite Verhältniswahl nach Landeslisten gewählt wird, die beiden Systeme aber unverbunden nebeneinander stehen, sollte nicht eingeführt werden.
10. Auch eine Wahlrechtsreform unter Nutzung bisheriger Instrumente, insbesondere einer Reduzierung der Wahlkreiszahl, einer Veränderung der gesetzlichen Regelgröße und einer Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten in anderen Ländern, ist möglich. Sie bietet aber nicht dieselbe Gewähr für eine wirk-same Reduzierung der Sitzzahl des Bundestages.

## 2.4 Sondervoten

### 2.4.1 Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken

Die Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken tragen zum Teil die Feststellungen sowie insgesamt die Empfehlungen der Kommissionsmehrheit nicht mit.

Zwar teilen die Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken die Auffassung, dass die im derzeitigen Wahlrecht normierte Möglichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten aufgrund eines veränderten Wählerverhaltens bei der Abgabe von Erst- und Zweitstimme zu einem zahlenmäßigen Aufwuchs des Bundestages über die vorgesehene Regelgröße von 598 Abgeordneten führe. Zu betonen sei aus ihrer Sicht dabei indes, dass die Verantwortung hierfür nicht bei einzelnen Parteien, insbesondere nicht bei den großen Volksparteien liege. Vielmehr liege die Ursache dieser Entwicklung darin, dass die Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten der großen Volksparteien für viele Wählerinnen und Wähler, die mit ihrer Zweitstimme andere Parteien wählten, ein höheres Identifikationspotential böten.

Der beschriebene Aufwuchs des Bundestages hat nach Überzeugung der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken zudem nicht die Feststellung der Dysfunktionalität des bestehenden Wahlsystems zur Folge. Der Bundestag erfülle auch mit einer Anzahl von derzeit 736 Aufgaben seine ihm verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich zugewiesenen Aufgaben unter Anwendung seiner Geschäftsordnung. Problematisch ist aus ihrer Sicht vielmehr, dass im bestehenden Wahlrecht die Größe des Bundestages nicht vorherbestimmt werden könne, weil vor einer

Wahl zum Bundestag nicht feststehe, in welcher Höhe Überhang- und Ausgleichsmandate anfielen. Die Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken teilen auch trotz der Komplexität des gegenwärtigen Wahlrechts nicht die Auffassung, dass dieses aufgrund fehlender Normenklarheit verfassungsrechtlich problematisch sei, und verweisen insoweit auf die noch ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren 2 BvF 1/21.

Sie stimmen zwar mit der Kommissionsmehrheit darin überein, dass das Wahlrecht nachvollziehbar und verständlich sein solle. Sie gehen aber davon aus, dass durch den von der Kommissionsmehrheit verfolgten Grundsatz der Zweitstimmendeckung das Wahlrecht an Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit verlöre. Dies gelte insbesondere für das Ersatzstimmenmodell, aber auch für das Modell der verbundenen Mehrheitsregel sowie für das Zwei-Listen-Modell. Darüber hinaus halten es die Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken für unabdingbar, das Risiko der Verfassungswidrigkeit eines reformierten Wahlrechts so gering wie möglich zu halten, um eine stabile und dauerhafte Grundlage für künftige Wahlen zum Deutschen Bundestag zu schaffen. Die Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken sind der Überzeugung, dass die Nichtzuteilung von Wahlkreismandaten an Kandidaten, die die meisten Stimmen in ihren Wahlkreis errungen haben, verfassungsrechtlich überaus problematisch ist. Insbesondere eine Zuteilung von Wahlkreismandaten an Kandidaten mit einer im Vergleich zu demjenigen Kandidaten, der die meisten Stimmen gewonnen habe, geringerer Stimmenzahl verstoße gegen das demokratische Mehrheitsprinzip. Es sollten aus ihrer Sicht daher wahlrechtliche Lösungen verfolgt werden, bei denen das Risiko einer verfassungsgerichtlichen Aufhebung nicht bestehe. Dabei müssten auch Ansätze ins Auge gefasst werden, die über die derzeitige Ausgestaltung des personalisierten Verhältniswahlrechts hinausgingen. Der Sitzverteilung nach dem Zweitstimmenverhältnis komme dabei keine verfassungsrechtliche Priorität zu. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Rechtsprechung vielmehr ausdrücklich klargestellt, dass es dem Gesetzgeber grundsätzlich offenstehe, „ob er in Ausfüllung des Auftrags zur Regelung eines Wahlsystems nach Artikel 38 Absatz 3 GG das Verfahren der Wahl zum Deutschen Bundestag als Mehrheits- oder als Verhältniswahl ausgestaltet; unter dem Gesichtspunkt der repräsentativen Demokratie (Artikel 20 Absatz 2 Satz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG) kommt keinem der beiden Wahlsysteme ein Vorrang zu (...). Er kann auch beide Gestaltungen miteinander verbinden (...), indem er einen Teil der Mitglieder des Deutschen Bundestages nach dem Mehrheits- und den anderen nach dem Verhältniswahlprinzip wählen lässt“ (BVerfGE 131, 316 [335 f.]). Damit habe das Bundesverfassungsgericht das Modell eines Zwei-Stimmen-Wahlrechts ausdrücklich als verfassungskonform ausgewiesen. Vor diesem Hintergrund empfehlen die Abgeordneten, Heveling, Hoffmann und Warken eine Wahlrechtsreform im Sinne eines Zwei-Stimmen-Wahlrechts.

#### **2.4.2 Sondervotum der Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl**

Die sachverständigen Mitglieder Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl tragen die Empfehlungen zu Ziffern 3 bis 5 und zu Ziffern 9 und 10 nicht mit. Sie halten das von der Mehrheit der Kommission empfohlene Wahlsystem einer verbundenen Mehrheitsregel für verfassungswidrig und verweisen stattdessen auf ihren Vorschlag zur Einführung eines Zwei-Stimmen-Wahlrechts.

#### **2.4.3 Sondervotum des Abgeordneten Glaser**

Unter Bezugnahme auf den Verlauf der Kommissionssitzung am 19. Mai 2022 und die gemeinsame Veröffentlichung der Kollegen Hartmann (SPD), Kuhle (FDP) und Dr. Steffen (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) in der FAZ vom 18. Mai 2022 (S. 8), mit der diese noch vor Beginn der ersten Beschäftigung der Kommission mit diesem Thema die Grundzüge ihres gemeinsamen Vorschlages zur Reform des Bundeswahlrechts vorstellten, hat der Abgeordnete Glaser daraufhin mit der Bundestagsdrucksache 19/22894 einen Reformvorschlag in die Kommission zur Diskussion als Ausschussdrucksache eingebracht.

Es war der Wunsch des Abgeordneten Glaser, dass der Vorschlag spätestens in der Sitzung am 23. Juni 2022 (3. Durchgang der Beschäftigung mit der Wahlrechtsreform / Verkleinerung des Bundestages nach Arbeitsplan) inhaltlich genauso rege und lebhaft diskutiert werden sollte, wie der Vorschlag der vorgenannten Kollegen am 19. Mai.

Erinnert wurde mit der Kommissionseinbringung des AfD-Reformvorschlages an die vergangene Expertendiskussion im Innenausschuss dazu, insbesondere die Stellungnahme des Sachverständigen Privatdozent RA Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau vom 3. Oktober 2020, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 19(4)584F. Dort

heißt es unter IV. auf S. 11: „Daher empfehle ich den Abgeordneten des Deutschen Bundestages ... den Gesetzentwurf der AfD unverändert anzunehmen. Es ist übrigens, wie schon gesagt, in wesentlichen Teilen ein Hans-Meyer-Entwurf, und der ist ein SPD-Mann. ... Also folgen Sie der Wissenschaft, folgen Sie Hans Meyer.“

Der Vertreter der AfD-Fraktion begrüßt die Tatsache, dass auch andere Fraktionen im Bundestag in der laufenden Legislatur nunmehr gewillt sind, eine Wahlrechtsreform für die Bundestagswahl zu verabschieden, die als erstes Ziel sicherstellt, dass der Bundestag nicht über die schon bisher gesetzgeberisch angestrebte Zahl von Bundestagsmandaten in Höhe von 598 anwächst.

Der Vertreter der AfD-Fraktion stellt fest, dass dieses Ziel bereits in der letzten Legislaturperiode (19. WP) hätte erreicht werden können, wenn die anderen Fraktionen im Bundestag dem Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 19/22894) der AfD-Fraktion mehrheitlich zugestimmt hätten. Dies wäre, umso einfacher gewesen, da die jetzigen Regierungsfaktionen, wenngleich in verspäteter Erkenntnis, den leitenden Systemgedanken der AfD-Wahlrechtsreform übernommen haben. Die Regierungsfaktionen übernehmen also das Prinzip der Begrenzung der Zahl der Direktmandate auf die Zahl der Mandate, die jeder Partei nach ihrem Zweitstimmenergebnis zustehen, obwohl speziell die SPD-Fraktion im September 2020 dieses Konzept lautstark abgelehnt habe.

Neben dem verbalen Etikettierungsunterschied, das AfD-Wahlrechtsmodell nicht mehr „Kappungsmodell“, sondern „Zweitstimmen-Deckungsmodell“ zu nennen, möchten die Koalitionsvertreter in einem Punkt von der AfD-Lösung abweichen: Nämlich bei der Frage, ob nicht zugelassene Direktmandate dazu führten, dass es (eine kleine Zahl) von Wahlkreisen geben werde, bei denen kein Wahlkreisabgeordneter gewählt sein wird (Vakanzlösung) oder ob über eine Ersatzstimme ein Bewerber das Wahlkreismandat zugeteilt bekomme, der dann eben nicht der ist mit der relativ höchsten Erststimmenzahl. Die AfD ist in ihrer seinerzeitigen Befassung mit diesem Problem zum Vakanzmodell gekommen, weil die Verfassungsproblematik von unterschiedlichen Verfahrens-Legitimationen bei Direktmandaten nicht überwindbar erschien.

Bedauerlicherweise wurde trotz mehrfachem Einbringen dieses Anliegens durch den AfD-Vertreter bis heute der Gedanke nicht aufgegriffen über zusätzliche Zweitstimmen dem Wähler die Möglichkeit zu geben auf die Reihenfolge der Bewerber auf den Landeslisten Einfluss zu nehmen. Dieses unter dem Stichwort „offene Listenwahl“ bekannte Verfahren, dessen Ausgestaltung im Einzelnen dem Gesetzentwurf der AfD zu entnehmen sei, wäre ein großer demokratischer Fortschritt, was die Stärkung der Wählerrechte angehe. Man könnte es im hiesigen Zusammenhang auch als Kompensation oder sogar Überkompensation ansehen für den Verlust einer gewissen Zahl von Direktmandaten, der bei der Vakanz einiger Wahlkreise hingenommen werden müsse.

#### *Zu Ziffer 5 der Empfehlungen:*

Der AfD-Vertreter plädiert hier für eine Vakanzlösung. Wie schon ausgeführt, könnten in dem Modell der AfD und dem insoweit von der Koalition übernommenen Systemgedanken nicht errungene Direktmandate dazu führen, dass es (eine kleine Zahl) von Wahlkreisen geben werde, bei denen ein Wahlkreisabgeordneter nicht existiere (Vakanzlösung). Die AfD sei in ihrer seinerzeitigen Befassung mit diesem Problem zum Vakanzmodell gekommen, weil die Verfassungsproblematik der Einführung einer „Ersatzwahl“ nicht lösbar erscheine. Ein Ersatzstimmverfahren habe notwendigerweise, wie bei der Vakanz zur Folge, dass der nach Erststimmen stimmstärkste Wahlkreisbewerber nicht zum Zuge komme. Statt dieses Ergebnis, das sich aus der Logik des schlechten prozentualen Stimmresultates rechtfertigen, zu akzeptieren, solle über ein „Ersatzwahlverfahren“, das anderen Wahlregeln folge, eine Mandatsbesetzung erfolgen. Diese unterschiedliche Form der wahlrechtlichen Legitimation für die identische Funktion eines Wahlkreisabgeordneten, wie sie durch die Erststimmenwahl entstehe, könne unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht verfassungsgemäß sein.

Es komme hinzu, dass durch eine solche Verfahrenskomplexität das unstrittige und ebenfalls verfassungsrechtlich gebotene Ziel der Verständlichkeit des reformierten Wahlrechts vereitelt werde.

Der AfD-Vertreter möchte für das interessierte Publikum die im Gesetzentwurf der 19. Legislatur eingebrachten Vorschläge der AfD-Fraktion zur Wahlrechtsreform genauer darstellen:

#### *Ausgangsproblematik*

Der Grundsatz des personalisierten Verhältniswahlrechts (§ 1 Absatz 1 Satz 2 BWG) habe in den letzten Jahrzehnten vor dem Hintergrund der Diversifizierung der Parteienlandschaft zu einer stetigen Vergrößerung des Deutschen Bundestages geführt, die parteiübergreifend und in der Wissenschaft (Offener Brief der 100 Staatsrechtslehrer,



20. September 2019) als problematisch wahrgenommen werde. Der 12. (und erste gesamtdeutsche) Deutsche Bundestag (1990 bis 1994) hatte noch 662 Abgeordnete, der 13. Deutsche Bundestag (1994 bis 1998) dann 672 Abgeordnete, der 14. Deutsche Bundestag (1998 bis 2002) zu Beginn der Legislaturperiode 669 Abgeordnete. Schon damals wurde die Größe des Bundestages als Problem wahrgenommen; daher wurde 2002 die gesetzliche Anzahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und FDP von 672 auf 598 reduziert und die Zahl der Wahlkreise von 328 auf 299 verringert. Infolgedessen hatte der 15. Deutsche Bundestag (2002 bis 2005) zu Beginn der Legislaturperiode nur noch 603 Abgeordnete, der 16. Deutsche Bundestag (2005 bis 2009) dann anfangs 614 Abgeordnete. Der 17. Deutsche Bundestag (2009 bis 2013) hatte bei Konstituierung schon 622 Abgeordnete, der 18. Deutsche Bundestag (2013 bis 2017) zu Beginn der Wahlperiode 631 Abgeordnete.

Der Zuwachs der Abgeordnetenzahl habe auf der Einführung eines neuen Wahlrechts in Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012 (2 BvF 3/11 u. a., E 131, 316 ff.) über das negative Stimmgewicht und die Ausgleichspflicht für Überhangmandate beruht. Bei der Wahl zum 19. Bundestag 2017 entfaltete sich der Effekt der Ausgleichspflicht von Überhangmandaten unerwartet deutlich und führte zu einem Bundestag mit 709 Mandaten. Maßgeblich hierfür sei insbesondere der Sonderfall der CSU, die alle bayerischen Wahlkreise gewann, während ihr nach Zweitstimmen deutlich weniger Mandate zustünden. Die auf diese Weise entstandenen sieben Überhangmandate bedeuteten bei der Regionalpartei CSU circa 18 Prozent mehr Sitze aus Direktmandaten, die proportional bei allen anderen Parteien zu Ausgleichsmandaten von in Summe 108 Sitzen führten (zum Ganzen etwa Hans Meyer, AöR 143 [2018], 521 [528 f.]). Damit seien die möglichen Effekte aber noch nicht ausgeschöpft; so habe der Wahlforscher Joachim Behnke den künftig noch möglichen „Hebeleffekt“ auf bis zu 20 Ausgleichsmandate für ein CSU-Überhangmandat eingeschätzt (vergl. Meyer a. a. O. mit Fn. 24 m. w. N.; Wissenschaftlicher Dienst, Größe des Bundestages, WD 3 – 3000-002/16, Dokumentation vom 6. Januar 2016).

Bei der Tatsache der Entstehung von Überhangmandaten spiele eine entscheidende Rolle, dass für die Erringung von Direktmandaten bereits eine relative Mehrheit der Stimmen genüge. Das heißt: bei einer Mehrheit von Direktbewerbern und einem einzigen Wahlgang gewinne derjenige das Mandat, der mehr Stimmen erringe als jeder seiner Mitbewerber, selbst wenn seine Stimmenzahl weit entfernt von einer einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen sei (eine wahlrechtliche Regelung, die für die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vom dortigen Staatsgerichtshof als verfassungswidrig verworfen worden ist). Jedoch auch ohne diesen CSU-Effekt sei bei der nächsten Bundestagswahl eine weitere Vergrößerung des Bundestages zu befürchten. Diese würde nicht nur die jährlichen Kosten der parlamentarischen Arbeit weiter in die Höhe treiben, sondern v. a. die Arbeitsfähigkeit des Parlaments und seine logistischen Möglichkeiten zunehmend in Frage stellen. Die notwendige ergebnisoffene und lösungsorientierte Debatte um eine neuerliche Reform des Wahlgesetzes werde durch die in den Massenmedien wie teils auch in der Wissenschaft stets wiederholte Behauptung derzeit erschwert, dass eine Verkleinerung des Deutschen Bundestages eine neuerliche Verminderung der Zahl der Wahlkreise voraussetze; diese Annahme ist jedoch unzutreffend.

### *Lösungsvorschlag*

Das Grundgesetz gebietet zwar, eventuell entstehende Überhangmandate, sofern sie eine Partei, die auch mit Landeslisten antritt, überproportional stärken, entsprechend und zugunsten der Landeslisten der übrigen Parteien wieder auszugleichen, so dass der Grundcharakter der Verhältniswahl gewahrt bleibt; das Grundgesetz gebietet aber nicht, dass Überhangmandate überhaupt entstehen müssen. Vielmehr ist der einfach-rechtlich verfestigte Grundsatz aus § 5 Satz 2 BWG, der kein Verfassungsgebot konkretisiert, nur historisch zu erklären. Dem 1. Deutschen Bundestag (1949 bis 1953) gehörten vor Einführung der 5-Prozent-Hürde auf Bundesebene noch zehn politische Parteien und außerdem drei unabhängige Abgeordnete an. Nach Einführung der 5-Prozent-Klausel in der 2. Legislaturperiode (1953 bis 1957) bestand dann zwischen 1957 (3. Deutscher Bundestag) und 1983 (10. Deutscher Bundestag) in der Bundesrepublik Deutschland ein stabiles Drei-Parteien-System, in dem Direktmandate ausschließlich entweder von der CDU/CSU oder von der SPD erworben wurden und deren jeweilige Wahlkreiskandidaten in der Regel deutliche Mehrheiten erreichten. Diese Situation habe sich wegen eines grundlegend anderen Wählerverhaltens und der stetigen Verringerung des Stimmenanteils der historischen „Volksparteien“ CDU, CSU und SPD verändert; dem 19. Deutschen Bundestag gehörten 27 direkt gewählte Abgeordnete an, die in ihren Wahlkreisen weniger als 30 Prozent Erststimmenanteil erreicht hatten, hiervon hatten zwei direkt gewählte Abgeordnete (Dresden I und Berlin-Mitte) sogar weniger als 25 Prozent Erststimmenanteil erreicht. Dass ein Wahlkreisbewerber, gegen den in seinem Wahlkreis über 70 Prozent der Wahlberechtigten gestimmt habe, dennoch zum Inhaber

des Direktmandats erklärt werden müsse, sei verfassungsrechtlich nicht nur nicht zwingend, sondern im Gegenteil demokratietheoretisch und damit verfassungsrechtlich problematisch.

Die verfassungskonforme und gerechte Lösung zur Verkleinerung des Deutschen Bundestages bestehe daher darin, die Direktmandate in unverändert bestehenbleibenden 299 Wahlkreisen in jedem Bundesland jeweils so zu vergeben, dass keine Überhangmandate mehr entstünden. Dies geschehe dadurch, dass zur Erringung eines Direktmandats die relative Stimmenmehrheit im Wahlkreis zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung darstelle. Bewerber, die eine relative Stimmenmehrheit errungen hätten (qualifizierte Wahlkreiskandidaten) müssten zusätzlich zu der Gruppe der Kandidaten einer Partei in einem Bundesland gehören, die auf die Zahl der Listenmandate begrenzt sei, welche der gleichen Partei nach ihrem Zweitstimmenergebnis in diesem Bundesland zustehe. Zur Bestimmung dieser Gruppe werde zwischen allen qualifizierten Wahlkreiskandidaten eine Reihenfolge gebildet, die sich von oben nach unten nach der Höhe der erzielten prozentualen Stimmergebnisse richte. Die Mandatzuteilung erfolge in der Reihenfolge der absteigenden prozentualen Stimmergebnisse, beginnend mit dem höchsten prozentualen Stimmergebnis. Ist für das letzte zuteilungsfähige Direktmandat mehr als ein Bewerber mit dem gleichen prozentualen Stimmergebnis (gerechnet bis zur dritten Stelle nach dem Komma) vorhanden, so komme keiner von ihnen zum Zuge, sondern das Mandat werde über die Landesliste besetzt. Beim nachträglichen Wegfall eines Mandatsträgers erfolge dessen Ersetzung durch Nachrücken des nächstfolgenden Listenkandidaten gemäß Absatz 4, es sei denn, es sind qualifizierte Wahlkreiskandidaten des gleichen Wahlvorschlags bislang nicht zum Zuge gekommen.

#### *Mögliche alternative Lösungen*

Alternativen wären, soweit erkennbar, mittelfristig 1. die weitere Herabsetzung der Zahl der Wahlkreise oder aber 2. die Einführung eines „Grabensystems“, bei dem 299 Wahlkreise erhalten blieben, in denen nach bisherigem Recht Direktkandidaten gewählt würden (d. h., dass „direkt gewählte“ Abgeordnete mit weniger als 30 Prozent der Stimmen gewählt würden), und Beschränkung des Verhältniswahlrechts auf die übrigen 299 „Listenplätze“ im Bundestag.

Gegen die erste Alternative spreche schon, dass sie allenfalls zu einer sehr überschaubaren Verkleinerung des Deutschen Bundestages führen würde und zugleich offensichtliche und gravierende Nachteile aufweist, nämlich die Erschwerung des Kontakts zwischen Bürgern und Abgeordneten in zu großen und unübersichtlichen Wahlkreisen.

Gegen die zweite Alternative („Grabensystem“) spreche, dass sie nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urt. vom 25. Juli 2012, 2 BvF 3/11 u. a., s. o.) verfassungswidrig sein dürfte. Denn wenn es der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zugunsten eines Verhältniswahlrechts, das um personale Elemente ergänzt werde, widerspreche, Überhangmandate ab der Größenordnung von 2,5 Prozent der gesamten Mandate im Deutschen Bundestag nicht auszugleichen, so müsse es dem Grundsatz des Verhältniswahlrechts umso mehr widersprechen, dieses faktisch zu 50 Prozent ganz abzuschaffen, weil es eben nur noch für die eine Hälfte des Bundestages gelten würde, wohingegen für die andere Hälfte ein britisches „First-past-the-post“-System eingeführt wird, das dem deutschen Verfassungsrecht fremd sei.

#### **2.4.4 Sondervotum der Sachverständigen Wawzyniak**

Das sachverständige Mitglied Wawzyniak schlägt zu Ziffern 4 und 5 der Empfehlungen die folgende Textfassung vor:

4. Zur Vermeidung von Überhangmandaten sollten einer Partei in einem Land je nach zu wählendem konkretem Wahlmodell maximal nur so viele Wahlkreismandate zugeteilt werden, wie ihrer Landliste Mandate zur Verfügung stehen (Zweitstimmendeckung).
5. Für den Fall, dass jeder Wahlkreis mit einem/einer Wahlkreisbewerbenden im Bundestag vertreten sein soll und ein Fall der Nichtzuteilung eines Wahlkreismandats an den oder die Erstplatzierte vorliegt, soll der Wahlkreis nicht unbesetzt bleiben. Es sind verschiedene Zuteilungsmechanismen für die alternative Zuteilung des Wahlkreismandats möglich:
  - a) Die Zuteilung dieser Wahlkreismandate könnte über eine Ersatzstimme bei der Personenwahl erfolgen, mit der die Wählerinnen und Wähler ihre zweite Präferenz bei der Personenwahl zum Ausdruck bringen

können. Die Ersatzstimmen derjenigen Wählerinnen und Wähler, deren Erstpräferenz wegen mangelnder Zweitstimmendeckung des präferierten Kandidaten nicht berücksichtigt werden konnten, werden zu den Erstpräferenzen der anderen Wählerinnen und Wähler hinzugezählt. Der Wahlkreis wird an den Kandidaten oder die Kandidatin mit den meisten Stimmen und vorhandener Zweitstimmendeckung vergeben.

b) bis d) (unverändert)

e) Soweit ein Modell gewählt wird, in welchem nicht zwingend jeder Wahlkreis mit einem/einer Wahlwerbenden im Bundestag vertreten sein muss, erfolgt die Verteilung der Mandate einer Partei zur Hälfte oder in einem anderen Verhältnis über eine Wahlkreisbestenliste der Partei und über die Landesliste.

Begründung: Die Kommission solle eine Vorfestlegung auf ein Modell vermeiden. Es sei Aufgabe des Gesetzgebers aus den verschiedenen Vorschlägen das aus seiner Sicht beste Modell in einen Wahlgesetzentwurf zu überführen. Insbesondere solle mit der Einfügung unter e) auch die Option des Zwei-Listen-Modells als eine Option im Bericht erscheinen. Dies um so mehr, als mit der Ziffer 10 auch Vorschläge unterbreitet werden, die kaum den grundlegenden Anforderungen in den ersten Ziffern entsprechen dürften und mit der Ziffer 6 die in der Kommission nicht behandelte Sperrklausel (zu der sie eine andere Auffassung habe) in den Empfehlungen aufgeführt werde.

### **3 Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre**

#### **3.1 Ausgangslage**

Die Kommission soll sich gemäß dem Einsetzungsbeschluss mit der Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre befassen.

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG in allgemeiner Wahl, das heißt von allen deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Artikel 116 Absatz 1 GG gleichgestellten Personen gewählt. Gemäß Artikel 38 Absatz 2 GG ist dabei wahlberechtigt, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat. Für die Wahlen zum Europäischen Parlament regeln nach Artikel 8 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt) die einzelnen Mitgliedstaaten die Einzelheiten des Wahlrechts. Dies umfasst auch die Festlegung eines Mindestalters für die Ausübung des Wahlrechts. Eine unionsrechtliche Vorgabe hierzu existiert nicht. In Deutschland enthält § 6 Absatz 1 Nummer 1 (für deutsche Staatsangehörige) bzw. Absatz 3 Nummer 1 (für Unionsbürger) Europawahlgesetz eine Regelung, die für die aktive Wahlberechtigung die Vollendung des achtzehnten Lebensjahres verlangt.

Seit längerer Zeit wird bereits darüber diskutiert, das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei diesen Wahlen herabzusetzen. In den vergangenen Jahren hat es hierzu im Deutschen Bundestag bereits mehrere parlamentarische Initiativen gegeben.<sup>78</sup>

In verschiedenen Bundesländern sind bei den Wahlen zu den Landesparlamenten Jugendliche ab 16 Jahren wahlberechtigt. Namentlich sind das Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg sowie Schleswig-Holstein.<sup>79</sup> Entsprechende Regelungen gibt es darüber hinaus auch bei den Wahlen auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie bei den Wahlen in den Bezirken der Stadtstaaten Berlin und Hamburg.<sup>80</sup> Inzwischen gibt es auch in weiteren Bundesländern Initiativen, die darauf abzielen, das Wahlalter bei

<sup>78</sup> Vgl. u. a. Bundestagsdrucksachen 19/23926, 19/23687, 19/13537, 19/13514, 19/13513, 18/11606, 18/3151, 17/13257, 17/13238, 17/12063, 17/11376, 16/12345, 16/12344, 16/6647.

<sup>79</sup> § 7 Absatz 1 Nummer 1 Landtagswahlgesetz Baden-Württemberg (LWG); § 5 Absatz 1 Nummer 1 Brandenburgisches Landeswahlgesetz (BbgLWahlG); § 1 Absatz 1 Nummer 1 Bremisches Wahlgesetz (BremWahlG); § 6 Absatz 1 Nummer 1 Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft (BüWG); § 5 Absatz 1 Nummer 1 Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (LWahlG).

<sup>80</sup> § 14 Absatz 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg i. V. m. § 12 Absatz 1 Satz 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO BW); § 8 Nummer 2 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz (BbgKWahlG); § 43 Absatz 1 BremWahlG i. V. m. § 1 Absatz 1 Nummer 1 BremWahlG; § 4 Absatz 2 Nummer 1 Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern (LKWG M-V); § 48 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG); § 7 Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz); § 23 Absatz 1 Satz 1 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt i. V. m. § 21 Absatz 2 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA); § 3 Absatz 1 Nummer 1 Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (GKWG); § 1 Absatz 1 Nummer 1 Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (ThürKWG) sowie § 1 Absatz 1 Nummer 1 Alternative 2 Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz); § 6 Absatz 1 Nummer 1 Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen (BezVWG).

Wahlen auf Landesebene auf 16 Jahre abzusenken: In Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen haben sich die jeweiligen Landesregierungen, teils auch mit Unterstützung der Opposition, über entsprechende Änderungen der wahlrechtlichen Regelungen verständigt.

Die Diskussion über die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre wird auch auf europäischer Ebene geführt. Das Europäische Parlament hat im Mai 2022 zur Reform des europäischen Wahlrechts eine Verordnung über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments vorgeschlagen.<sup>81</sup> Nach diesem Vorschlag soll das Mindestwahlalter bei den Wahlen zum Europäischen Parlament unionsweit einheitlich auf 16 Jahre festgelegt werden, unbeschadet bestehender Verfassungsordnungen, die ein Mindestwahlalter von 17 oder 18 Jahren vorsehen. Gemäß Artikel 223 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union erlässt der Rat solche Bestimmungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

In den meisten anderen europäischen Staaten liegt das Mindestalter bei nationalen Parlamentswahlen bei 18 Jahren. In Österreich und Malta sind dagegen Jugendliche bereits ab einem Alter von 16 Jahren aktiv wahlberechtigt; in Griechenland ab 17 Jahren.

### 3.2 Verlauf der bisherigen Beratungen

Die Kommission hat in ihrer 3. Sitzung am 28. April 2022 auf der Grundlage von zuvor entwickelten Leitfragen über das Thema beraten. Es ist beabsichtigt, die Beratungen im September 2022 fortzusetzen.

In der Diskussion wurde vertreten, dass die Absenkung des Mindestalters für die aktive Wahlteilnahme primär eine rechts- bzw. demokratiepolitische und weniger eine verfassungsrechtliche Dimension habe.<sup>82</sup> Die entsprechende Regelung im Grundgesetz bzw. im Europawahlgesetz könne geändert werden. Eine Verpflichtung hierzu wurde überwiegend jedoch nicht gesehen und insbesondere die Möglichkeit verneint, dass Artikel 38 Absatz 2 GG inzwischen verfassungswidriges Verfassungsrecht darstelle. Auch aus für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen völkerrechtlichen Regelungen, insbesondere aus der UN-Kinderrechtskonvention, folge keine Verpflichtung zur Absenkung des Wahlalters. Gleichwohl sei der Verfassungsgesetzgeber angesichts der fundamentalen Bedeutung des aktiven Wahlrechts dazu aufgerufen, kontinuierlich zu überprüfen, ob ein Alter von 18 Jahren angesichts einer sich ändernden Gesellschaft immer noch tragfähig sei.<sup>83</sup> Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe bei der Herabsetzung des Mindestalters vielmehr einen weiten Entscheidungsspielraum und könne eine typisierende Regelung vorsehen. Dabei wurde die Grundsaterwägung angeführt, dass die Erweiterung von Rechten im Gegensatz zu einer Einschränkung nicht rechtfertigungsbedürftig sei, was auch für das Wahlrecht gelte.<sup>84</sup>

#### 3.2.1 Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess

Ob eine Absenkung des Mindestalters auf 16 Jahre erfolgen solle, wurde anhand verschiedener Aspekte diskutiert. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war dabei auch die Frage, ob Jugendliche im Alter von 16 Jahren typischerweise die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozess erforderliche Urteils- und Einsichtsfähigkeit aufweisen. Auf welche Kriterien hier abzustellen seien, wurde unterschiedlich beurteilt und erfordere eine Wertentscheidung. Es könnte zum Beispiel auf die entwicklungspsychologische Einsichtsfähigkeit oder auf das vorhandene Wissen über politische Zusammenhänge bzw. die Möglichkeit zu dessen Erlangung abgestellt werden.<sup>85</sup> Gegen das Kriterium des vorhandenen politischen Wissens wurde insbesondere vorgebracht, dass dies von Volljährigen gerade nicht verlangt werde und daher kein taugliches Kriterium sein könne.<sup>86</sup> Klare empirische Studien mit eindeutigen Aussagen zu den Fähigkeiten 16-Jähriger Menschen seien nur

<sup>81</sup> Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses (76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)).

<sup>82</sup> Möllers, Protokoll der 3. Sitzung, S. 4; Vehrkamp, Protokoll der 3. Sitzung, S. 5.

<sup>83</sup> Laskowski, Protokoll der 3. Sitzung, S. 5; vgl. Steffen, Protokoll der 3. Sitzung, S. 10; vgl. Wawzyniak, Protokoll der 3. Sitzung, S. 7.

<sup>84</sup> von Achenbach, Protokoll der 3. Sitzung, S. 5.

<sup>85</sup> Mellinghoff, Protokoll der 3. Sitzung, S. 18; Elicker, Protokoll der 3. Sitzung, S. 19; Grzeszick, Protokoll der 3. Sitzung, S. 8, S. 15; Laskowski, Protokoll der 3. Sitzung, S. 15; Behnke, Protokoll der 3. Sitzung, S. 17; Steffen, Protokoll der 3. Sitzung, S. 10.

<sup>86</sup> Vehrkamp, Protokoll der 3. Sitzung, S. 18; Schmahl, Protokoll der 3. Sitzung, S. 20.

bedingt möglich.<sup>87</sup> Dennoch ergebe sich aus den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen, dass das politische Interesse junger Menschen stetig gestiegen sei.<sup>88</sup> Der Gesetzgeber habe daher einen großen Einschätzungsspielraum und müsse eine nachvollziehbare und plausible Regelung treffen. Dass Jugendliche im Alter von 16 Jahren in der Lage seien, am demokratischen Kommunikationsprozess teilzunehmen, zeige sich unter anderem an einem vielfältigen gesellschaftlichen und politischen Engagement dieser Altersgruppe, in letzter Zeit etwa verstärkt zum Klimaschutz. Auch die Erfahrungen der verschiedenen Bundesländer, in denen das aktive Wahlrecht zum Landtag bereits mit 16 Jahren gilt, würden für diesen Befund sprechen.<sup>89</sup> Zudem sei das Wahlalter 18 augenscheinlich an einem bürgerlichen Lebenslauf mit spätem Berufseintritt orientiert.<sup>90</sup> Dem wurde entgegengehalten, dass sich Landtagswahlen durch eine vergleichsweise überschaubare Örtlichkeit auszeichneten, die bei Bundestagswahlen fehle. Von einzelnen Kommissionsmitgliedern wurde das Kriterium der Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess grundsätzlich als schwierig angesehen, da eine Typisierung nur bei der unteren Altersgrenze vorgesehen sei.<sup>91</sup> Schließlich seien Argumente, die Gruppen eine bestimmte politische Kompetenz absprechen, aus der Diskussion um das Frauenwahlrecht in problematischer Erinnerung.<sup>92</sup>

### 3.2.2 Altersgrenzen in der Rechtsordnung

Darüber hinaus wurde die Frage aufgeworfen, ob eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre im Einklang mit dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung stehen würde. Hierbei wurden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Innerhalb der Rechtsordnung spiele das Erreichen der Volljährigkeit mit 18 Jahren eine wichtige Rolle bei typisierenden Regelungen. Teils wurde argumentiert, dass die übrigen Altersgrenzen in der Rechtsordnung für die Frage des Mindestalters zur Teilnahme an Wahlen weitgehend irrelevant seien, da mit diesen andere Zwecke – insbesondere ein Schutz der Jugendlichen vor den sie betreffenden unmittelbaren Folgen ihres Handelns – verfolgt würden. Die Rechtsordnung kenne vielfältige Abstufungen und setze zum Beispiel für die Religionsmündigkeit – auch abweichend von der Volljährigkeit – ein Alter von 14 Jahren fest. Ein einheitliches Alter für die Zuweisung von Rechten und Pflichten kenne die deutsche Rechtsordnung gerade nicht, das gelte auch für die Volljährigkeit.<sup>93</sup> Andere Mitglieder der Kommission wollten aufgrund der potentiellen Folgen der Wahlentscheidung und zur Vermeidung eines Wertungswiderspruchs dagegen auf die Altersgrenze für die volle Geschäftsfähigkeit abstellen.<sup>94</sup> Eine Absenkung des Volljährigkeitsalters auf 16 Jahre habe unter anderem zur Folge, dass die UN-Kinderrechtskonvention nach Maßgabe ihres Artikels 1 auf Jugendliche zwischen 17 und 18 Jahren in Deutschland keine Anwendung mehr fände.<sup>95</sup>

### 3.2.3 Erfahrungen in anderen Bundesländern und Staaten

In der Sitzung wurden die bereits bestehenden Regelungen zum Wahlalter ab 16 Jahren in den verschiedenen Bundesländern<sup>96</sup> und die dort gewonnenen Erfahrungen thematisiert. Dabei wurde unter anderem auf eine Studie der Politikwissenschaftler *Faas* und *Leininger* verwiesen, die anlässlich der Landtagswahlen 2019 in Brandenburg und Sachsen durchgeführt wurde, um die politische Grundeinstellung von Personen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren zu untersuchen.<sup>97</sup> In Brandenburg liegt das Mindestwahlalter bei Landtagswahlen bei 16 Jahren, in Sach-

<sup>87</sup> Möllers, Protokoll der 3. Sitzung S.14.

<sup>88</sup> Kuhle, Protokoll 3. Sitzung S. 12.

<sup>89</sup> Laskowski, Protokoll der 3. Sitzung, S. 5; Ferner, Protokoll der 3. Sitzung, S. 5; Breymaier, Protokoll der 3. Sitzung, S. 14; Thoma, Protokoll der 3. Sitzung, S. 19; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)002, S. 5.

<sup>90</sup> Möllers, Protokoll der 3. Sitzung, S. 4.

<sup>91</sup> Wawzyniak, Protokoll der 3. Sitzung, S. 7; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)002, S. 5 ff.

<sup>92</sup> Möllers, Protokoll der 3. Sitzung, S. 4.

<sup>93</sup> Möllers, Protokoll der 3. Sitzung, S. 15.

<sup>94</sup> Amthor, Protokoll der 3. Sitzung, S. 11.

<sup>95</sup> Schmahl, Protokoll der 3. Sitzung, S. 14.

<sup>96</sup> Zuletzt hat Baden-Württemberg das Wahlalter 16 eingeführt.

<sup>97</sup> Behnke, Protokoll der 3. Sitzung, S. 17; [https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user\\_data/stiftung/02\\_Wissenschaftsporta/03\\_Publikationen/AP41\\_Wahlalter16.pdf](https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsporta/03_Publikationen/AP41_Wahlalter16.pdf).

sen bei 18 Jahren. Im Ergebnis seien keine gravierenden Unterschiede zwischen den politischen Grundeinstellungen der Sechzehn- und Siebzehnjährigen und den älteren Vergleichsgruppen festgestellt worden.<sup>98</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis komme eine Studie der Bertelsmann-Stiftung<sup>99</sup>, die unter anderem die bisherigen Erfahrungen der Bundesländer Brandenburg, Bremen, Hamburg mit dem Wahlalter 16 Jahre auf Landesebene untersucht habe.

Auch internationale und europäische Bezüge fanden in der Diskussion Beachtung. Verwiesen wurde etwa auf Studien, die sich mit den Erfahrungen Österreichs bei der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei den Nationalratswahlen befassen.<sup>100</sup> Die Ergebnisse dieser Studien wurden von den Mitgliedern der Kommission sehr unterschiedlich bewertet. Zwar sei festgestellt worden, dass das Interesse von Sechzehn- und Siebzehnjährigen an Politik vergleichbar mit den älteren Altersgruppen sei. Das politische Wissen innerhalb dieser Altersgruppe sei jedoch signifikant geringer.<sup>101</sup> Auch die Wahlbeteiligung sei erstaunlich niedrig und führe zur Frage, ob die Idee, das Wahlrecht als Anreiz für eine größere Beteiligung zu nutzen, funktioniere. Hiergegen wurde vorgebracht, dass es strukturell veränderungsfeindlich sei, allein auf diesen Befund abzustellen. Aus den Studien ergebe sich gerade, dass nach der Absenkung des Wahlalters in Österreich eine deutliche Zunahme des politischen Interesses der jungen Menschen festzustellen sei. Es gebe dort auch eine höhere Wahlbeteiligung. Teils wurde vertreten, dass sich das Wahlalter von 18 Jahren international gesehen bewährt habe, da es nur in 10 von 223 staatlichen Entitäten ein Wahlrecht für unter achtzehnjährige Menschen gebe.

### 3.2.4 Weitere Überlegungen

Angesprochen wurden in der Sitzung der Kommission auch verschiedene demokratietheoretische Überlegungen und entsprechende Forschungsergebnisse. Vorgebracht wurde etwa, dass alleine die Möglichkeit zur Partizipation politisches Interesse erzeugen könne und dass sich das politische Interesse junger Menschen in den letzten Jahren stetig vergrößert habe. Auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz<sup>102</sup> und den Grundgedanken der intertemporalen Freiheitssicherung wurde in der Diskussion hingewiesen und hieraus teils ein weiteres Argument zur Einräumung des Wahlrechts für Jugendliche hergeleitet.

Auch über notwendige Konsequenzen und begleitende Maßnahmen, die mit einer Absenkung des Wahlalters verbunden wären, wie etwa die Verstärkung politischer Bildungsmaßnahmen, wurde diskutiert. Dies sei insbesondere erforderlich, um die Jugendlichen aktiv an die Teilnahme am politischen Prozess heranzuführen. Auf diese Art und Weise könnten auch die bestehenden Unterschiede in der Wahlbeteiligung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Schichten verringert werden.<sup>103</sup> Dagegen wurde angeführt, dass die Gefahr einer durch die Schulen und damit letztlich durch den Staat herbeigeführten Präferenzprägung bestehe. Zudem wurde eingewandt, dass die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre vor allem das politische Engagement von Kindern aus soziokulturell besser gestellten Familien verstärken dürfte.

Schließlich wurde angeführt, dass bei einer Beibehaltung des Wahlalters von 18 Jahren einige der jungen Menschen erst mit der Vollendung des 22. Geburtstages an einer Bundestagswahl teilnehmen könnten, da diese nur alle vier Jahre stattfinde. Diese Menschen seien trotz ihrer Volljährigkeit somit faktisch vom politischen Prozess ausgeschlossen, obwohl gerade diese Gruppe sich an einer entscheidenden Wegmarke ihres Lebens befände. Dies spreche für die Absenkung des Wahlalters. Zuletzt spreche auch der demografische Wandel für die Herabsenkung des Wahlalters. Die Stimmenmacht der älteren Generationen wachse, obwohl die Themen wie Umwelt-, Nachhaltigkeits- und Rentenpolitik gerade Auswirkungen auf die jüngeren Generationen hätte. Die Herabsenkung des Wahlalters würde daher dazu beitragen, dass in der Regierung und in den politischen Parteien die Belange jüngerer Menschen stärker in den Blick genommen werden würden.<sup>104</sup>

<sup>98</sup> Behnke, Protokoll der 3. Sitzung, S. 17.

<sup>99</sup> <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wahlen-ab-16/>.

<sup>100</sup> [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-10186-2\\_9.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-10186-2_9.pdf); <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wahlen-ab-16/>.

<sup>101</sup> Grzeszick, Protokoll der 3. Sitzung, S. 8.

<sup>102</sup> Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 und 1 BvR 288/20 –.

<sup>103</sup> Vehrkamp, Protokoll der 3. Sitzung, S. 6.

<sup>104</sup> Kuhle, Protokoll der 3. Sitzung, S. 12.

### 3.3 Feststellungen und Empfehlungen

Die Kommission stellt fest:

1. Die Absenkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre bedarf für die Bundestagswahl einer Verfassungsänderung in Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz.
2. Für die Wahl zum Europäischen Parlament kann das aktive Wahlrecht durch den Gesetzgeber ohne Verfassungsänderung auf 16 Jahre abgesenkt werden.
3. Die Festlegung eines Mindestalters von 16 Jahren bewegt sich sowohl für die Bundestagswahl als auch für die Wahl zum Europäischen Parlament innerhalb des Einschätzungsspielraums des (Verfassungs-) Gesetzgebers und ist verfassungsrechtlich möglich. Es sprechen ebenso keine verfassungsrechtlichen Gründe dagegen, das aktive Wahlrecht von 18 Jahren beizubehalten.

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag mehrheitlich:

1. Für eine Absenkung des aktiven Wahlalters sowohl bei Europa- als auch bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre sprechen das politische Interesse und Engagement vieler junger Menschen, die demografische Entwicklung, das Ziel der Generationengerechtigkeit sowie die positiven Erfahrungen mit einer entsprechenden Absenkung bei Landtags- und Kommunalwahlen in mehreren Ländern.
2. Die Absenkung des Wahlalters sollte insbesondere in den Schulen zusätzlich von Maßnahmen zur Stärkung der politischen Bildung begleitet werden.

### 3.4 Sondervoten

#### 3.4.1 Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken

Die Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken empfehlen die Beibehaltung des in Artikel 38 Absatz 2 GG verankerten und auch in den allermeisten europäischen Ländern so festgelegten aktiven Wahlalters von 18 Jahren. Auch im Hinblick auf Wahlen zum Europäischen Parlament sprechen sie sich für eine Beibehaltung des aktiven Wahlalters von 18 Jahren aus. Schulische Maßnahmen zur Stärkung der politischen Bildung fielen nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung in den Zuständigkeitsbereich der Länder, weshalb sich die Kommission insoweit einer Empfehlung enthalten sollte.

#### 3.4.2 Sondervotum der Sachverständigen Schmahl und Grzeszick

Die Sachverständigen Schmahl und Grzeszick schließen sich den Empfehlungen zur Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre nicht an. Davon unabhängig sind auch sie der Ansicht, dass Maßnahmen der politischen Bildung in den Schulen grundsätzlich verstärkt werden sollten, wobei freilich darauf hinzuweisen sei, dass das Schulrecht im Hoheitsbereich der Länder liege.

#### 3.4.3 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

Der AfD-Vertreter spricht sich gegen beide Kommissions-Empfehlungen bezüglich der Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre aus. Die AfD-Fraktion betont, das wichtige Thema ohne Vorfestlegung zu diskutieren.

Am Wahlalter mit 18 Jahren sollte aus wohlerwogenen Gründen festgehalten werden. Es konnten in Ansehung der mit Bestimmtheit vorgetragenen Forderung erstaunlicherweise keine Argumente für die Absenkung des Wahlalters geliefert werden. Bemerkenswert sei, dass von Seiten der Politiker keinerlei Beziehung hergestellt worden sei zu Altersgrenzen, die in der bestehenden Rechtsordnung existieren, um Jugendliche und Heranwachsende vor den Folgen ihres eigenen Verhaltens zu schützen. Der Ausgangspunkt solcher Regelungen sei offenkundig der Grad der Erkenntnisfähigkeit elementarer Lebenszusammenhänge und eine angemessene Folgenabschätzung des eigenen Verhaltens, also das, was man allgemein als persönliche Reife bezeichne. Die zivilrechtliche Volljährigkeit tritt nach § 2 BGB mit Vollendung des 18. Lebensjahres ein. An sie knüpft die Geschäftsfähigkeit und die zivilrechtliche volle Deliktsfähigkeit an. Unterhalb dieser Altersgrenze unterliegen Kinder als Minderjährige der „elterlichen Sorge“, wie § 1626 BGB formuliert. An die Minderjährigkeit knüpft die beschränkte Geschäftsfähigkeit an, die verhindert, dass selbst einfachste Rechtsgeschäfte, wie der Erwerb eines Fahrrads, wirksam abgeschlossen werden können. Das gleiche gilt für die zivilrechtliche Deliktsfähigkeit, d. h. für die persönliche Haftung für Verhaltensweisen, von denen Minderjährige nach § 828 Abs. 3 BGB freigestellt sind, wenn „sie nicht die zur Erkenntnis

der Verantwortlichkeit erforderliche Einsicht“ besitzen. Vergleichbares gilt für die Strafmündigkeit, die uneingeschränkt erst mit dem 21. Lebensjahr eintritt. Es wird also von unserer Rechtsordnung unterstellt, dass Jugendliche, die etwa Eigentums- oder Gewaltdelikte gegen Personen begehen, nicht die notwendige Einsicht in ihr Tun hätten, oder unfähig sind zur Folgeabschätzung solcher trivialer Alltagshandlungen oder ihr Verhalten trotz Einsicht und Folgeabschätzung nicht angemessen steuern könnten.

Es ist daher sicher kein Zufall, dass in Artikel 38 Absatz 2 GG das aktive Wahlrecht an die Vollendung des 18. Lebensjahres anknüpft und das passive an die Volljährigkeit. Es ist ein Gebot der Kohärenz der Rechtsordnung, Wertungswidersprüche zu vermeiden, die Jugendlichen zwar zutrauen, die Zusammenhänge der gesamtstaatlichen Gegebenheiten, des Funktionierens eines demokratischen Staates, ja sogar weltpolitische Ereignisse angemessen einschätzen zu können, um eine reife Wahlentscheidung zu treffen, sie andererseits jedoch für nicht befähigt zu halten, sich mit Bindungswirkung im alltäglichen Rechtsverkehr zu bewegen und sie schützen zu müssen vor den Folgen ihres eigenen Verhaltens hinsichtlich zivilrechtlicher Haftung und strafrechtlicher Sanktionen. Wenigstens aus dem Kreis der Wissenschaftler sei dieser Problemkomplex thematisiert und zumindest teilweise in ähnlicher Weise bewertet worden.

Vom AfD-Vertreter wurde ebenfalls auf die Empirie der übrigen Staatenwelt hingewiesen. Weltweit gebe es bei über 200 staatlichen Entitäten kaum zwei Hände voll, die ein Wahlrecht für unter 18-Jährige vorsehen. Ähnlich sei es in Europa. Von den 32 westeuropäischen Staaten haben lediglich drei eine Regelung, welche das aktive Wahlrecht für unter 18-Jährige eingeführt hat. Es gebe den empirischen Befund, dass die breite Mehrheit aller Staaten, wohl über 90%, genau die Überlegungen anstellten und angestellt hätten, die hier vorgetragen worden seien. Auffällig und pikant sei die Tatsache, welche Länder ein niedrigeres Lebensalter als Wahlalter für angemessen hielten. Es sind dies zum Beispiel: Afghanistan, Iran, Nicaragua, Kuba und Nordkorea. Das löse die interessante Frage aus, wieso undemokratische Staaten mit dem Wahlrecht für Minderjährige kein Problem hätten und wieso die Bundesrepublik Deutschland sich in die Gruppe solcher Länder einreihen solle? Man darf spekulieren, dass es um das Kalkül gehe, ob solche Wählerschichten leichter oder eher weniger leicht durch staatliche Manipulation der öffentlichen Meinung zu beeinflussen sind. Insoweit darf man für die hiesige Diskussion unterstellen, dass die wahre Motivlage für das Wahlrecht für Minderjährige darin liege, die Zahl der Wähler, die öffentlicher Meinungsbeeinflussung wenig oder nichts entgegenzusetzen hätten, möglichst zu vergrößern.

Geltend gemacht worden sei noch der Gedanke, die Absenkung des Wahlalters als Anregung zu politischem Interesse anzuerkennen. Untersuchungen in Österreich hätten gezeigt, dass es zwischen 16- und 18-Jährigen einen deutlichen Unterschied im Wissensstand über Politik im Allgemeinen gebe. Insofern unterscheide sich offensichtlich das Verständnis der Regierungsvertreter von dem der AfD darüber, was für Profile Stimmbürger in einer Demokratie erfüllen sollten. Die AfD gehe davon aus, dass der mündige Bürger das Leitbild für den Stimmbürger sein solle. Für die Regierungsvertreter gelte eher das soeben Ausgeführte bezogen auf die Gesamtschau weltweit. Pädagogische Übungen zur politischen Bildung seien Aufgaben für die schulische Bildung. Das Wahlrecht sei eine zu ernste Angelegenheit, um es als pädagogisches Projekt zu missbrauchen. Ähnlich befremdlich erscheine das vorgetragene Argument, auch Jugendliche könnten ihre Interessen gut vertreten. Als sei das Wahlrecht in erster Linie ein Hebel zur Interessenvertretung des einzelnen oder von Gruppen in einem Staat. Diese eingeschränkte Sicht auf die Funktion von Wahlen und die Motive für die Ausübung des Wahlrechts kann nicht geteilt werden. Wähler, die nicht den Blick auf das Wohl des Gesamtstaates haben und keine Erkenntnisse dazu, was man sich darunter vorzustellen hat, sind nicht die, wovon die Demokratie lebt.

Auch verschiedene Sachverständige (hier: Prof. Grzeszick) kommentieren das Thema in ähnlich kritischer Weise: „Die Idee auf eine stärkere Beteiligung der Schulen zu setzen, sei interessant. Es stelle sich jedoch die Frage, wie es um die Neutralität dieser staatlichen Einrichtung stehe und wie es um die Näheverhältnisse der Lehrer bestellt sei. Ob die Schule der geeignete Ort sei, die Jugendlichen schon mit vierzehn oder fünfzehn Jahren auf das Wählen vorzubereiten, müsse ebenfalls reflektiert werden.“ (s. S. 8. Protokoll der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit vom 28. April 2022)

## **4 Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag**

### **4.1 Ausgangslage**

Die Kommission soll nach dem Einsetzungsbeschluss verfassungskonforme Vorschläge zur Verwirklichung der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag erarbeiten. Hierzu soll sie Möglichkeiten etwa bei der Aufstellung zur Kandidatur und der Auswahl prüfen.



Dem Arbeitsauftrag liegt der Befund zugrunde, dass Frauen im Verhältnis zu ihrem Anteil in der Bevölkerung im Deutschen Bundestag unterrepräsentiert sind. So betrug der Anteil der wahlberechtigten Frauen zur Bundestagswahl 2021 rund 51,7 Prozent. Der Anteil der weiblichen Abgeordneten im Parlament hingegen beträgt in der 20. Wahlperiode 34,7 Prozent. Während von den in den Wahlkreisen direkt gewählten Abgeordneten 26,1 Prozent weiblich sind, liegt ihr Anteil bei den über die Landeslisten erworbenen Mandaten bei 40,7 Prozent.<sup>105</sup> Auch in den Landesparlamenten ist durchschnittlich ein Drittel der Abgeordneten Frauen. Den höchsten Anteil verzeichnen Hamburg mit einem Frauenanteil von 43,9 Prozent und Bremen mit 40,5 Prozent, den geringsten Anteil weiblicher Abgeordneter haben Bayern (26,8 Prozent) und Niedersachsen sowie Sachsen (je 27,7 Prozent).<sup>106</sup>

Im Europäischen Parlament sind in der Wahlperiode von 2019-2024 36,5 Prozent der Abgeordneten aus Deutschland weiblich<sup>107</sup>, im gesamten Parlament sind es 40,4 Prozent<sup>108</sup>.

Im europäischen Vergleich haben die Parlamente in Island mit 47,6 Prozent, gefolgt von Schweden mit 46,1 Prozent den höchsten Anteil an weiblichen Abgeordneten. Dort haben die Parteien freiwillige Regelungen zur Parität getroffen, die in Verbindung mit dem Wahlrecht (reines Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen und Präferenzstimmen) zu einem vergleichsweise hohen Frauenanteil führen. Zwei im Hinblick auf Größe und Einwohnerzahl mit Deutschland vergleichbare europäische Staaten – Frankreich und Spanien – haben 2001 und 2007 verpflichtende gesetzliche und verfassungsgerichtlich überprüfte Regelungen zur gleichberechtigten Repräsentation von Frauen und Männern in den Landesparlamenten eingeführt. In Frankreich war die Einführung eines Parité-Gesetzes allerdings erst nach einer entsprechenden Änderung der französischen Verfassung möglich. Frankreich hat daneben die Erstattung von Wahlkampfkosten mit der Verpflichtung aus dem Paritätsgesetz gekoppelt. In der französischen Nationalversammlung (reines Mehrheitswahlrecht) liegt der Frauenanteil bei 39,5 Prozent, im spanischen Parlament bei 43 Prozent.<sup>109</sup>

Der Frauenmitgliederanteil der Parteien in Deutschland variiert: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben einen Frauenanteil von 42,3 Prozent, dahinter liegen DIE LINKE. mit 36,8 Prozent und die SPD mit 33,1 Prozent. In der CDU sind 26,6 Prozent Frauen Mitglieder, in der CSU 21,6 Prozent. Dann folgen die FDP mit 20,1 Prozent und die AfD mit 18,7 Prozent.<sup>110</sup>

Einige Parteien regeln in ihren Satzungen die paritätische Besetzung von Wahllisten für die Bundestagswahl: Die Parteien SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. sehen verbindlich alternierende Listen vor.<sup>111</sup> Die CDU sieht vor, dass das vorschlagsberechtigte Gremium unter drei aufeinanderfolgenden Listenplätzen mindestens eine Frau vorschlagen soll. Bei der CSU haben die Parteivorstände bei der Aufstellung der Kandidaturen auf eine ausgewogene Beteiligung von Frauen hinzuwirken.<sup>112</sup>

Es ist verfassungsrechtlich umstritten, welche Möglichkeiten es gibt, über wahlrechtliche Regelungen eine paritätische parlamentarische Repräsentanz von Frauen und Männern zu erreichen. Einigkeit besteht darin, dass diese Regelungen dann auch die Möglichkeit der Kandidatur von diversen Personen zu beinhalten haben.

Der Verfassungsgerichtshof Bayern wies 2018 einen Antrag, den Landesgesetzgeber zu verpflichten, Wahlgesetze paritätisch auszugestalten, mit der Begründung zurück, dass die angegriffenen Regelungen geschlechtsneutral gefasst seien und durch diese rechtlich-formale Betrachtungsweise die Rechte der Antragstellenden nicht verletzt seien. Auch ließe sich aus der Bayerischen Verfassung keine Verpflichtung des Gesetzgebers entnehmen. Allerdings könne das Gleichstellungsgebot in Artikel 118 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern „im Grundsatz als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden“.<sup>113</sup>

<sup>105</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 12.

<sup>106</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 18.; <https://www.landtag.ltsh.de/parlament/der-20-It/>; <https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/abgeordnete-und--fraktionen/die-abgeordneten/statistiken/statistik-frauenanteil-17wp.html>.

<sup>107</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 18.

<sup>108</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20190226STO28804/frauen-im-europaischen-parlament-infografik>.

<sup>109</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 23, 28; *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 5; *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 12, 13.

<sup>110</sup> Zeitschrift für Parlamentsfragen 2022, Heft 2, S. 382 - 408.

<sup>111</sup> Wahlordnung der SPD, § 4, Stand: 11. Dezember 2021; Satzung des Bundesverbandes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, § 3, Stand: 27. März 2022; Bundessatzung DIE LINKE., § 10, Stand: 2022.

<sup>112</sup> Statut der CDU, § 15, Stand: 25. Februar 2019; Satzung der CSU, § 8, Stand: 19. Oktober 2019.

<sup>113</sup> Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16 – Randnummer 130 f.

Im Jahr 2019 beschlossen die Landtage von Brandenburg und Thüringen jeweils Paritätsgesetze, um den Frauenanteil in ihren Parlamenten zu erhöhen. Dabei sollten die Landeslisten der Parteien zur Landtagswahl alternierend mit Frauen und Männern besetzt werden.<sup>114</sup> Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat im Wege einer abstrakten Normenkontrolle die Gesetzesänderung mit einer Entscheidung von sechs zu drei Stimmen für nichtig erklärt. In den Urteilsgründen und Sondervoten wird insbesondere die Verfassungsmäßigkeit und Rechtfertigung der Beeinträchtigungen der Wahlgrundsätze und der Rechte der Parteien durch ein Paritätsgesetz unterschiedlich bewertet.<sup>115</sup> Die beiden Sondervoten, an denen die beiden Richterinnen des Gerichtshofs beteiligt waren, hielten das Paritätsgesetz für verfassungskonform (Landesverfassung und Grundgesetz). Eine Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof wurde vom Bundesverfassungsgericht wegen mangelnder Substantiierung nicht zur Entscheidung angenommen. Unter anderem sei zweifelhaft, ob der Verweis auf die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten bereits ausreiche, um von einer „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“ ausgehen zu können.<sup>116</sup> Auch das Paritätsgesetz von Brandenburg<sup>117</sup> wurde vom dortigen Landesverfassungsgericht aufgrund einer Verfassungsbeschwerde für verfassungswidrig und damit für nichtig erklärt.<sup>118</sup> Zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht eine Wahlprüfungsbeschwerde gegen einen ablehnenden Beschluss des Deutschen Bundestages, in den fehlenden gesetzlichen Regelungen zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts zur Bundestagswahl 2017 einen erheblichen Wahlfehler zu sehen<sup>119</sup>, als unzulässig verworfen.<sup>120</sup> Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit paritätischer Wahlgesetze blieb offen, denn das Bundesverfassungsgericht befasste sich nur mit der Frage, ob der Gesetzgeber von Verfassungswegen verpflichtet wäre, das Wahlvorschlagsrecht der politischen Parteien paritätisch auszugestalten.<sup>121</sup>

Ungeachtet der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen bestehen in der juristischen Literatur weiterhin unterschiedliche Auffassungen zur Zulässigkeit rechtlich verbindlicher Frauenquoten bei Parlamentswahlen.<sup>122</sup> Sie werden teilweise als verfassungswidrig, teilweise auch als verfassungsgemäß bis hin zu verfassungsrechtlich geboten eingestuft. In diesem Zusammenhang diskutierte Verfassungspositionen sind Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG (Wahlrechtsfreiheit und Wahlrechtsgleichheit), Artikel 20 GG (Demokratieprinzip), Artikel 21 Absatz 1 GG (Parteienfreiheit) sowie Artikel 3 Absatz 2 und 3 GG (Gleichstellungsgebot und Diskriminierungsverbot).

## 4.2 Verlauf der bisherigen Beratungen

Die Kommission hat in ihrer 4. Sitzung am 12. Mai 2022 mit der Beratung zur paritätischen Repräsentanz von Frauen und Männern im Bundestag begonnen. Die Kommission beabsichtigt, die Beratungen ab September 2022 fortzusetzen.

### 4.2.1 Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag

Weitgehend übereinstimmend besteht in der Kommission die Auffassung, dass Frauen im Deutschen Bundestag nicht ausreichend repräsentiert sind und dies problematisch sei.

In den bisherigen Erörterungen der Kommission sind hierfür unter anderen folgende Ursachen benannt worden:

- Teile der Kommission sind der Auffassung, dass Frauen gegenüber Männern bei den Aufstellungsverfahren einiger Parteien zur Kandidatur in den Parlamenten nicht ausreichend nominiert werden und keine Chancengleichheit zur Erlangung eines Mandats besteht. Dies sei weniger ausgeprägt, wenn eine Partei in ihrer Satzung Regelungen zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen treffe. Denn der Frauenanteil im Deutschen Bundestag werde erkennbar vor allem von Parteien gewährleistet, die einen Frauenanteil bei der Kandidierendenaufstellung in ihren Satzungen vorhalten.

<sup>114</sup> Landtagsdrucksache 6/6964.; Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen 2019 Nr. 9, S. 322.

<sup>115</sup> Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 15. Juli 2020 – VerfGH 2/20 – S. 27, S. 46, S. 52.

<sup>116</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 06. Dezember 2021 – 2 BvR 1470/20 – Randnummer 1, 49.

<sup>117</sup> Landtagsdrucksache 6/8210.

<sup>118</sup> Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 23. Oktober 2020 – VfGBbg 55/19 – Randnummer 230.

<sup>119</sup> Bundestagsdrucksache 19/9450 ff. S.71-77; Bundestags-Plenarprotokoll 19/98 S. 11780.

<sup>120</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19.

<sup>121</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15.12.2020 – 2 BvC 46/19 – Randnummer 46, 111.

<sup>122</sup> *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, 2022, S. 21, Fußnote 26 mit weiteren Nachweisen.

- Als weiterer Grund für die Unterrepräsentanz von Frauen im Bundestag wird angesehen, dass Frauen seltener als Männer für ein Direktmandat kandidieren und zu einem noch geringeren Anteil erfolgreich kandidieren. Frauen würden zudem, wenn sie kandidieren, häufig in Wahlkreisen mit geringer Erfolgsaussicht nominiert.
- Teilweise wurde argumentiert, Frauen hätten häufig geringere finanzielle Möglichkeiten als Männer, um eine Kandidatur für ein Mandat zu finanzieren. Aus diesem Grunde würden sie typischerweise eher von einer Kandidatur im Wahlkreis absehen.
- Teilweise wurde als Grund angeführt, dass Frauen häufiger als Männer bei der Aufstellung der Landeslisten der Parteien auf unsicheren Listenplätzen aufgestellt würden und demzufolge kein Mandat erhielten.
- Teilweise wurde auch auf strukturelle oder institutionelle Diskriminierungen der Kandidaturen von Frauen und dazu auf bestehende parteiinterne Strukturen hingewiesen, die Männer bevorzugten. Häufig gingen ein kommunales Mandat oder ein Landtagsmandat, sowie mehrjährige Parteifunktionen einer Kandidatur für den Deutschen Bundestag voraus. Für Frauen sei aber die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und parteipolitischem Ehrenamt ungleich schwerer als für Männer, weswegen sie in der Regel geringere Zeiten ehrenamtlichen Engagements hätten. So seien die Politik und die Parteien strukturell von der bestehenden Überzahl der Männer geprägt, was auch soziokulturell die politische Praxis präge und Frauen benachteilige.<sup>123</sup>
- Als Grund für eine mittelbare und strukturelle Diskriminierung von Frauen wurde gesehen, dass historisch betrachtet Männer gegenüber Frauen einen zeitlichen Vorsprung von 50 Jahren hätten, in der Politik tätig zu sein. Gleichzeitig seien Männer von Care-Arbeit und insbesondere Kindererziehung in der Regel befreit gewesen und hätten daher ständig am Sitz des Parlaments und im Wahlkreis präsent sein können.
- Hingewiesen wurde auch darauf, dass die gleichzeitige Wahrnehmung von Aufgaben in der Politik und der Familie häufig zeitlich nicht miteinander kombinierbar sei; auch Regelungen zu Elternzeit und Pflege seien auf das Mandat nicht anwendbar.

#### 4.2.2 Möglichkeiten zur Verbesserung der Repräsentanz von Frauen

Im bisherigen Verlauf der Beratungen zeichnete sich in der Kommission keine einheitliche Auffassung ab, auf welchem Weg eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag erreicht werden kann. Diskutiert wurde insbesondere über Möglichkeiten, mit Hilfe von Paritätsregelungen die Chancengleichheit von Frauen zur Erlangung eines Mandats zu verbessern. Weitere Möglichkeiten, eine höhere Repräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag zu erreichen, wurden in den Beratungen bisher noch nicht ausführlich diskutiert.

##### 4.2.2.1 Paritätsregelungen

Paritätsgesetze verfolgen das Ziel, für die Wahlvorschläge der Parteien eine gleichmäßige Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten zu erreichen, um die Parlamente paritätisch zu besetzen. In der Kommission bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Einführung wahlrechtlicher Regelungen zur Parität politisch wünschenswert und verfassungsrechtlich zulässig ist.

Paritätsregelungen im Wahlrecht wurden teilweise deshalb für erforderlich gehalten, weil nur so genügend Frauen zur Wahl stünden und nur auf diese Weise die Chancengleichheit der Frauen bei der Kandidatur für den Bundestag gesichert werden könne.<sup>124</sup> Bessere Vorschläge zur Erhöhung des Frauenanteils im Parlament lägen zudem nicht vor.<sup>125</sup>

Die sachverständigen Mitglieder der Kommission *von Achenbach, Laskowski, Möllers, Ferner* und *Wawzyniak* halten es für verfassungsrechtlich zulässig<sup>126</sup> oder sogar unter Hinweis auf das Demokratieprinzip des Grundgesetzes für geboten,<sup>127</sup> die Parteien zu paritätischen Wahlvorschlägen zu verpflichten. Anderslautende landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen würden den Bundesgesetzgeber nicht binden. Das Bundesverfassungsgericht habe bisher in der Sache nicht und damit auch nichts Gegenteiliges entschieden. Die Befugnis des Gesetzgebers

<sup>123</sup> *von Achenbach*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 23.

<sup>124</sup> *Wawzyniak*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 7.

<sup>125</sup> *Breymaier*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 19.

<sup>126</sup> Kommissionsdrucksachen 20(31)003, 004, 006, 007; Protokoll der 4. Sitzung, S. 7, 9, 10, 12.

<sup>127</sup> *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 49.

zum Erlass von Paritätsgesetzen folge aus den hergebrachten verfassungsrechtlichen Prinzipien des Wahlrechts, die das Bundesverfassungsgericht ausgeprägt habe. Die Freiheit und Gleichheit der Wahl (Artikel 38 Absatz 1 GG) seien keine natürlich vorfindlichen Rechte, sondern normgeprägt (Artikel 38 Absatz 3 GG) und zudem einschränkbar. Daher seien sie der gesetzlichen Ausgestaltung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zugänglich, einschließlich in der Form von verpflichtenden Vorgaben zur Parität. Ein sachlich zwingender Grund, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sei, das mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit die Waage halten könne, liege mit Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG vor, aus dem sich ein Förderauftrag zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern ergibt und wonach auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken ist.

Auch seien zwingende gesetzliche Geschlechterquoten für die Aufstellung von Wahlvorschlagslisten bei Parlamentswahlen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte mit dem Recht auf demokratische Wahlen nach Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls der EMRK vereinbar.

Dasselbe gelte für die Rechte der Parteien. Diese würden schließlich mit einer Paritätsgesetzgebung nicht zu einer bestimmten Politik verpflichtet. In der Rechtsprechung zu politischen Parteien spiele die Chancengleichheit eine wichtige Rolle. Chancengleichheit sei keine formalisierte Gleichheit, sie stelle vielmehr auf die reale Möglichkeit ab, sich im politischen Wettbewerb durchzusetzen. Wenn diese Chancengleichheit in einem vom Individuum kommenden System politischen Parteien zukomme, dann komme sie auch Wählerinnen und Wählern zu. Die Chance von Frauen, sich im demokratischen Wettbewerb durchzusetzen, sei auch verfassungsrechtlich geschützt.<sup>128</sup> Quotenregelungen seien dem Wahlrecht im Übrigen nicht fremd: auch für Bundesländer sei jeweils eine Quote vorgesehen.<sup>129</sup>

Demgegenüber gehen die sachverständigen Mitglieder *Grzeszick*, *Mellinghoff*, *Schmahl* und *Schönberger*<sup>130</sup> davon aus, dass bundesgesetzliche Regelungen zur Parität als verfassungswidrig zu qualifizieren seien.<sup>131</sup> Das sachverständige Mitglied *Mellinghoff* äußert insbesondere Bedenken hinsichtlich der Grundsätze des Demokratieprinzips und der Ewigkeitsgarantie.<sup>132</sup> Er halte ein solches Paritätsgesetz auch insoweit für verfassungswidrig, als vorher keine anderen möglichen Maßnahmen untersucht und ergriffen werden würden. Weiterhin sei es verfassungsrechtlich möglich, die Parteien zur paritätischen Besetzung der Listen zu verpflichten, soweit mit offenen Listen gewählt werden würde.<sup>133</sup> Ob das Grundgesetz zugunsten von Paritätsgesetzen geändert werden kann, blieb offen. Gegenwärtig bestimmt Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG, dass die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind. Hierdurch wird nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Gesamtrepräsentation und gerade keine Spiegelbildlichkeit verstanden. Die Spiegelungstheorie, wonach die in der Wählerschaft vorhandenen Gruppierungen im Parlament exakt vertreten sein müssten, sei mit dem geltenden Verfassungsrecht unvereinbar.

Es gelte die Gesamtrepräsentation, nach dem jede oder jeder Abgeordnete das gesamte Volk vertrete. Die Spiegelungstheorie, das heißt das Gebot der tatsächlichen Widerspiegelung der in der Wählerschaft vorhandenen Meinungen im Parlament, sei dem Verfassungsrecht fremd. Auch dürfe Repräsentation nicht mit Repräsentativität verwechselt werden.

Die Befürworter von Paritätsregelungen wenden hingegen ein, es gehe hierbei nicht um die Gruppenrepräsentation von Frauen, sondern darum, dass der politische Prozess die stärkere soziale Macht von Männern nicht spiegeln und reproduzieren solle. Ziel sei der Schutz der Offenheit der demokratischen Willensbildung und entsprechend die demokratische Chancengleichheit von Frauen. Dabei wirke der Gesetzgeber mit Paritätsregelungen darauf ein, wie die Parteien ihre verfassungsrechtliche Aufgabe aus Artikel 21 GG erfüllten, die personelle Vorauswahl für die demokratische Repräsentation durch das Parlament zu leisten. Diese würden mit Paritätsgesetzgebung nicht zu einer bestimmten Politik verpflichtet und dürften aufgrund ihrer öffentlichen Funktion vom Gesetzgeber für die Verwirklichung der Gleichberechtigung im Sinne des Artikel 3 Absatz 2 GG in Anspruch genommen werden.

Von den Stimmen gegen ein Paritätsgesetz wird vor allem angeführt, dass ein derartiges Gesetz in die Wahlrechtsgrundsätze (Artikel 38 GG), namentlich die passive Wahlrechtsgleichheit, und in die Parteienfreiheit (Artikel 21 GG) eingreife. Frauen und Männer würden ungleich behandelt, weil Männer auf „Frauenplätzen“ und Frauen auf „Männerplätzen“ nicht kandidieren dürften.

<sup>128</sup> *Möllers/von Achenbach*, Kommissionsdrucksachen20(31)003, S. 2.

<sup>129</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 13.

<sup>130</sup> Protokoll der 4. Sitzung, S. 4, 5, 6, 9.

<sup>131</sup> So auch im Ergebnis *Elicker*, Kommissionsdrucksache 20(31)019.

<sup>132</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 5.

<sup>133</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 17, 22.

Der Kernpunkt der verfassungsrechtlichen Fragestellung sei, ob sich eine Ungleichbehandlung bei der Kandidierendenaufstellung im Rahmen der Wahlvorbereitung über Artikel 3 Absatz 2 GG rechtfertigen lasse. Dies hätten die genannten Landesverfassungsgerichte verneint, was in der dogmatischen Linie der bisherigen Rechtsprechung, auch des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 3 Absatz 2 GG in seinem Nichtannahmebeschluss, stehe. Eine Rechtfertigung für Paritätsregelungen über Artikel 3 Absatz 2 GG setze hingegen eine dogmatische Fortentwicklung der Norm voraus. Die Wahlrechtsgleichheit stelle danach vielmehr eine formale und nicht eine materiale Gleichheit dar. Rechtfertigungen seien nur durch zwingende Gründe, die innerhalb des Wahlsystems selber liegen, möglich, diese fehlten jedoch. Das Recht auf Chancengleichheit untersage jede unterschiedliche Behandlung durch die öffentliche Gewalt. Dies wirke sich bei Paritätsgesetzen aus, da die Regelung die Parteien unterschiedlich stark treffe.

Auch Regelungen, die keinen direkten, sondern nur einen indirekten Zwang auslösten, wie etwa die Nutzung staatlicher Parteienfinanzierung an paritätische Listen von Parteien, seien diesen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Regelungen, die im Vorfeld der Kandidierendenaufstellung in den Parteien ansetzten, seien zwar an einem etwas weniger strengen Gleichheitsmaßstab zu messen, jedoch keineswegs rechtlich unbedenklich.

Auch spreche gegen die Verfassungskonformität von Paritätsgesetzen, dass das Recht der politischen Parteien auf Betätigungsfreiheit und Programmfreiheit verletzt werde, da sie Parteien daran hinderten, Inhalt und Aussagen ihres politischen Programms mit der Besetzung ihrer Listen zu unterstützen. Dieses verletze die Parteienfreiheit und das Demokratieprinzip. Das Ziel der Verbesserung des Anteils von Frauen unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages sei zunächst eine eigenverantwortliche, autonome Aufgabe der Parteien. Ebenso sei zu klären, ob es nicht genüge, wenn der Anteil der Frauen im Parlament denjenigen in den jeweiligen Parteien abbilde.

#### 4.2.2.2 Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Repräsentanz von Frauen

Neben den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten von paritätischen Regelungen wurde in den bisherigen Beratungen darauf hingewiesen, dass zur Erhöhung des Frauenanteils in der Politik und der Verbesserung der Chancen für Frauen, ein Mandat zu erlangen, auch Maßnahmen in Betracht kämen, die nicht unmittelbar in die Wahlrechtsgrundsätze und in die Autonomie der Parteien eingriffen. Insbesondere könnten die Aufstellungsverfahren der Parteien transparenter gestaltet werden, die Teil der staatlichen Wahlvorbereitung sind. So könnten parteiinterne nicht-öffentliche Delegiertenversammlungen zur Aufstellung von Direktkandidaturen verändert, insbesondere könnten Dokumentations- und Öffentlichkeitsverpflichtungen der Parteien erörtert werden.<sup>134</sup> Die repräsentative Wahlstatistik des Bundeswahlleiters könnte um die Aufstellungsverfammlungen ergänzt werden. Auch die Frage von Sanktionen oder Anreizen in der Parteienfinanzierung für eine bessere Teilhabe wurde angesprochen.<sup>135</sup>

Schließlich wurden auch Maßnahmen zur Digitalisierung im Parlamentsbetrieb oder veränderte Sitzungszeiten für eine bessere Vereinbarkeit von Mandat und Familie als Möglichkeiten für eine Verbesserung der Repräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag genannt.

### 4.3 Feststellungen

Die Kommission stellt fest:

1. Frauen und Männer sind im Deutschen Bundestag immer noch sehr ungleich vertreten. Die Kommission hat die Gründe für diese Ungleichheit und die strukturelle Problematik des Zugangs von Frauen zu politischen Ämtern und Mandaten in einer Kommissionssitzung erörtert.
2. Vorschläge zur Veränderung des Wahlrechts durch Einführung zwingender Paritätsregelungen bis hin zu Rechtsfragen des Eingriffs in die Satzungsautonomie der Parteien mit Blick sowohl auf Kandidierendenaufstellungen als auch Regelungen zu Listenaufstellungsverfahren wurden als Kommissionsdrucksachen eingebracht und kontrovers debattiert.
3. Die Wahlrechtskommission wird sich im zweiten Halbjahr 2022 erneut mit der Frage des zu geringen Frauenanteils im Deutschen Bundestag und im Schwerpunkt mit verfassungskonformen Vorschlägen zur Sicherstellung der gleichberechtigten Repräsentanz befassen.

<sup>134</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 8.

<sup>135</sup> *Möllers*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 25.; *Ferner*, Kommissionsdrucksache. 20(31)006, S. 5.; *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 49.

4. In dem Schlussbericht der Kommission an den Deutschen Bundestag sollen die Ergebnisse und eine mit Wertungen versehene Vorschlagsliste zu möglichen Paritätsregelungen im Wahl- und Parteienrecht aufgenommen werden.

#### **4.4 Sondervoten**

##### **4.4.1 Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken**

Die Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken teilen die Empfehlungen der Kommission, weisen zusätzlich aber auf Folgendes hin: Die Ursachen für die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag seien nicht abschließend geklärt. Annahmen wie etwa die, dass etwa Frauen häufig in Wahlkreisen mit geringer Erfolgsaussicht aufgestellt würden oder unsichere Listenplätze erhielten, dass sie geringere finanzielle Möglichkeiten zur Finanzierung einer Kandidatur hätten als Männer oder über geringere Möglichkeiten verfügten, politische Erfahrung zu sammeln, basierten auf unsicheren empirischen Grundlagen und bedürften der weiteren Klärung. Zudem weisen die Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken darauf hin, dass namentlich in skandinavischen Ländern, die einen vergleichsweise hohen Anteil an Frauen in ihren Parlamenten hätten, keine gesetzlichen Paritätsregelungen bestünden. Vor diesem Hintergrund solle aus ihrer Sicht insbesondere auch der Frage nachgegangen werden, welche Möglichkeiten zur Herstellung einer höheren Repräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag jenseits verfassungsrechtlich problematischer gesetzlicher Paritätsregelungen bestünden.

##### **4.4.2 Sondervotum des Abgeordneten Glaser**

Der Abgeordnete Glaser stimmt der Mehrheitsentscheidung der Kommission bezüglich der Feststellungen nicht zu. Dies hat folgende Hintergründe:

Der AfD-Vertreter verweist auf das Grundrecht der negativen Religionsfreiheit, das Recht keinen Glauben zu haben. Beim Wahlrecht, beim Engagement in Parteien und in der Politik könne dies nicht anders sein. Das Recht, sich politisch in unterschiedlichster Form zu betätigen, bestehe, aber nicht die Pflicht. Gründe für abweichende Verhaltensweisen sehe er in unterschiedlichsten Motiven des Individuums, nicht in strukturellen Gegebenheiten, die mit Fleiß gesucht und bemüht würden. Deshalb können keine Parteien und Parlamente entstehen, die einer statistischen Abbildung der Geschlechterzusammensetzung der Bevölkerung entsprechen würden. In der Tat sei das Ergebnis kein Naturgesetz, aber sehr wohl das Ergebnis von freien Entscheidungen einer Vielzahl von Individuen ebenso wie die individuellen Entscheidungen, Physik zu studieren oder Kindergärtner oder Kindergärtnerin zu werden oder es nicht zu werden.

In Deutschland gebe es bei rund 61 Millionen Wahlberechtigten ca. 1,2 Millionen Mitglieder in politischen Parteien. Das bedeute, dass rund 60 Millionen Bürger und Bürgerinnen nahezu niemals die Chance hätten, ein Parlamentsmandat zu erringen und dies deshalb, weil sie nicht in die Arena treten, was ihr gutes Recht sei. Dafür gibt es eine Fülle von Motiven, welche die Politik im Zweifel nicht zu interessieren habe. Angesichts dieser Zahl der Chancenlosen sei es ein Glasperlenspiel darüber zu rasonieren, wie die Bevölkerung sozio-demographisch oder geschlechtlich zusammengesetzt sei und dann zu versuchen, bei denen, die in die Arena gehen, eine fiktive Abbildung der Bevölkerungsstruktur nachzubilden für eine Quotenphilosophie zur Vergabe von Parlamentsmandaten. Der Souverän der Demokratie sei das Staatsvolk. Teil dieses Staatsvolkes sei jeder Bürger und jede Bürgerin mit gleichem Teilhaberecht. Es gebe nicht mehrere Staatsvölker. In welchem Umfang und ob überhaupt die Rechtsinhaber von ihren Rechten Gebrauch machen, sei ein Freiheitsrecht, eine Form der Ausübung des Teilhaberechts am Recht des Souveräns. Eine vormundschaftliche Ersatzvornahme der Rechtsausübung durch den Staat beziehungsweise in Form einer Quotierung von Teilgruppen des Souveräns müsse insoweit als antidemokratisch angesehen werden. Es handele sich um ein Missverständnis dessen, was den politischen Prozess ausmache.

## **5 Ausblick auf die weitere Kommissionsarbeit**

Die Kommission hat in ihrer 8. Sitzung am 7. Juli 2022 über den weiteren Zeitplan der Kommissionsarbeit diskutiert und diesen mehrheitlich beschlossen:

22. September 2022
- Dauer der Legislaturperiode
  - Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten
  - Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre

29. September 2022 Parität
- bessere Partizipation von Frauen
  - Wahlkampffinanzierung bei Direktkandidaturen
13. Oktober 2022 Parität
- bessere Partizipation von Frauen
  - Wahlkampffinanzierung bei Direktkandidaturen
20. Oktober 2022 Wahlverfahren
- Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern
  - Auswirkungen vermehrter Briefwahl
  - Durchführung von Wahlen
  - Erleichterte Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche
  - Aufwertung des Wahltags (u. a. Wahlort)
10. November 2022 Wahlkreise und Wahlkreisarbeit
- Wahlkreiszuschnitte
  - Transparenz der Arbeit der Wahlkreiskommission
  - Begründungspflicht bei abweichenden Voten des Bundestages gegenüber dem Vorschlag der Wahlkreiskommission
1. Dezember 2022 Modernisierung der Parlamentsarbeit
- Attraktivere, transparentere und unter Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung effektivere Gestaltung der Parlamentsarbeit
  - Bessere Einbeziehung der Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern
  - stärkere Wahrnehmung parlamentarischer Rechte, auch im Hinblick auf internationale Entscheidungsprozesse

Ein Antrag der AfD-Fraktion, in der Sitzung am 20. Oktober 2022 zusätzlich auch die Grundmandatsklausel und das Thema „offene Listenwahl“ weiter zu erörtern, hat in der Kommission keine Mehrheit gefunden.

Berlin, den 30. August 2022

**Dr. Johannes Fechner, MdB**  
Vorsitzender

**Nina Warken, MdB**  
Vorsitzende

## 6 Anhang

## 6.1 Verzeichnis der Kommissionsdrucksachen (K-Drs.)

Kommissions- Drucksache 20(31)...	Art, Datum, Inhalt
001	Statistikdossier <b>Reform des Bundestagswahlrecht</b> Der Bundeswahlleiter/ Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022
002	Stellungnahme <b>Wahlalter ab 16 Jahren</b> von Halina Wawzyniak
003	Papier zu <b>verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Parität</b> von Prof. Dr. Christoph Möllers und Prof. Dr. Jelena von Achenbach
004	Stellungnahme <b>Parität</b> von Halina Wawzyniak
005	Stellungnahme <b>Zusammensetzung nach Geschlecht und Mitgliedstaat bei der Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019</b> von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim
006	Stellungnahme <b>Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern</b> von Elke Ferner
007	Stellungnahme <b>Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern</b> von Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski
008	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages</b> von Halina Wawzyniak
009	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages</b> von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim
010	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße</b> von Prof. Dr. Sophie Schönberger
011	Stellungnahme <b>„Personalisierte Verhältniswahl als Verbundsystem – Idee und Konzept der verbundenen Mehrheitsregel“</b> von Prof. Dr. Robert Vehrkamp
012	Stellungnahme <b>„Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße“</b> von Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski
013	Stellungnahme <b>zu den Leitfragen der Sitzung am 19.05.2022</b> von Prof. Dr. Joachim Behnke
014	Stellungnahme <b>Reformvorschlag zur Verkleinerung des Bundestages</b> von Albrecht Glaser, MdB



<b>Kommissions- Drucksache 20(31)...</b>	<b>Art, Datum, Inhalt</b>
015	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages Teil II</b> von Halina Wawzyniak
016	Stellungnahme <b>fiktive Berechnung der Größe des Bundestages</b> Bundesministerium des Inneren und für Heimat
017	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages Teil II</b> von Prof. Dr. Joachim Behnke
018	Stellungnahme <b>„Vorschlag für ein regionalisiertes und personalisiertes Verhältniswahlrecht“</b> von Elke Ferner und Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski
019	Stellungnahme zur <b>„Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer gesetzlichen Paritätsregelung im Bundestagswahlrecht“</b> von Prof. Dr. Michael Elicker
020	Rechtsgutachten <b>„Die Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer verbundenen Mehrheitsregel zur proporzgerechten Ermittlung von Wahlkreissiegern im Auftrag der Bertelsmann Stiftung“</b> von Prof. Dr. Florian Meinel
021	Stellungnahme <b>„Begrenzung des Verhältnisausgleichs durch Ausgleichsmandate“</b> von Prof. Dr. Michael Elicker
022	Stellungnahme <b>Verhältnisausgleich der Überhangmandate in den deutschen Bundesländern</b> von Prof. Dr. Michael Elicker
023	Stellungnahme <b>„Grundursachen der Aufblähung des Bundestages und mögliche Stellschrauben“</b> von Prof. Dr. Michael Elicker
024	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages Teil III</b> von Prof. Dr. Joachim Behnke
025	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages III</b> von Halina Wawzyniak
026	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages II</b> von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim
027	Stellungnahme <b>„Demokratie nachhaltig zukunftsfähig gestalten: Ein echtes Zwei-Stimmen-Wahlrecht für den Bundestag“</b> von Prof. Dr. Bernd Grzeszick, Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff und Prof. Dr. Stefanie Schmahl
028	Stellungnahme <b>Anmerkungen zur K-Drs. 20(31)027</b> von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim

<b>Kommissions- Drucksache 20(31)...</b>	<b>Art, Datum, Inhalt</b>
029 (neu)	Beschlussvorlage <b>Eckpunktepapier für den Zwischenbericht</b> der Obleute der Koalitionsfraktionen
030	Stellungnahme <b>Änderungsvorschläge zur K-Drs. 20(31)029</b> von Halina Wawzyniak
031	Beschlussvorlage <b>Eckpunktepapier mit Änderungsvorschlägen</b> der AfD-Fraktion
032	Stellungnahme <b>Anmerkungen zur K-Drs. 20(31)028</b> von Prof. Dr. Bernd Grzeszick
033	Stellungnahme <b>Anmerkungen zum bisherigen Verfahren der Kommission</b> von Albrecht Glaser, MdB
034	Stellungnahme <b>Anmerkungen zur K-Drs. 20(31)029</b> von Prof. Dr. Joachim Behnke
035 (neu)	<b>Zeitplan für die zweite Jahreshälfte</b> der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit
036	Stellungnahme <b>Wirkung von Stichwahlen im Kontext eines Grabenwahlsystems</b> von Prof. Dr. Joachim Behnke
037	Stellungnahme <b>Eventualstimme als legitimierender Faktor</b> von Prof. Dr. Christoph Möllers, Lennart Kokott und Lukas Vogt

## 6.2 Verzeichnis der Kurzprotokolle der Kommission

<b>Nr.</b>	<b>Datum der Sitzung</b>	<b>Beratungsgegenstand</b>
001	07.04.2022	Konstituierung der Kommission
002	07.04.2022	Beschlussfassung über weiteres Vorgehen
003	28.04.2022	Absenkung aktives Wahlalter auf 16 Jahre
004	12.05.2022	Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag
005	19.05.2022	Verkleinerung des Bundestages
006	02.06.2022	Verkleinerung des Bundestages
007	23.06.2022	Verkleinerung des Bundestages
008	07.07.2022	Beschlussvorlage der Eckpunkte für einen Zwischenbericht; weiterer Zeitplan



