



## **Kurzprotokoll** der 10. öffentlichen Sitzung

### **Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit**

Donnerstag, dem 22. September 2022, 17:00 Uhr  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal 3.101

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

## Tagesordnung

### **Tagesordnungspunkt 1** **Seite 3**

Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode

### **Tagesordnungspunkt 2** **Seite 3**

Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten

### **Tagesordnungspunkt 3** **Seite 13**

Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre

### **Tagesordnungspunkt 4** **Seite 15**

Verschiedenes



### Mitglieder des Ausschusses

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

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

### Teilnehmer der Bundesregierung und der Bundesländer

Bundesministerium des Innern und für Heimat	MDn Gutjahr, Eva-Lotta MRn Deutelmoser, Anna MR Dr. Boehl, Henner-Jörg ORRn Dr. Leroux, Cathérine
Bundesministerium der Justiz	MR Dr. Heitland, Horst
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	ORRn Sievert, Korinna



Beginn der Sitzung: 17:08 Uhr

Die **Vorsitzende Nina Warken** (CDU/CSU) begrüßt die Mitglieder der Kommission, die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung und der Bundesländer sowie alle Zuschauerinnen und Zuschauer zur zehnten Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, die öffentlich sei und live im Parlamentsfernsehen und im Internet übertragen werde. Sie freue sich über das Interesse und begrüße auch die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne im Saal. Sie beglückwünscht Herrn Prof. Dr. Pukelsheim nachträglich zu seinem Geburtstag.

Die Obleute hätten sich darauf verständigt, die Tagesordnungspunkte 1 und 2 zusammen aufzurufen und hierfür ein Zeitfenster von etwa 2 Stunden vorzusehen. Im Anschluss würden die Beratungen zu dem Thema „Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre“ fortgesetzt, mit dem sich die Kommission bereits in der Sitzung am 7. April 2022 befasst habe.

### **Tagesordnungspunkt 1 Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode**

### **Tagesordnungspunkt 2 Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten**

Die **Vorsitzende** führt aus, dass die Obleute Leitfragen vereinbart hätten, zu denen schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen vorlägen. Es bestehe nun die Möglichkeit, diese mündlich im Rahmen eines Eingangsstatements zu ergänzen. Im Anschluss sei eine Fraktionsrunde vorgesehen.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** erläutert, dass die Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode unkompliziert möglich sei. Die derzeitige vierjährige Legislatur sei in Artikel 39 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) geregelt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei die Dauer im Hinblick auf die Legitimation der Volksvertretung auszugestalten. Sie müsse eine effektive Tätigkeit des Bundestages ermöglichen. Am Ende einer Legislaturperiode sei die Sacharbeit durch den beginnenden Wahlkampf erschwert. Eine moderate Verlängerung von einem Jahr sei daher durchaus geeignet, die Effektivität zu

steigern.

Bei der Begrenzung der Amts- und Mandatszeiten sehe sie gravierende verfassungsrechtliche Probleme. In der Verfassung gebe es keine besonderen Voraussetzungen zur Wiederwahl des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin. Die Vorschläge zur Amtszeitbegrenzung würden sich daher am Amt des Bundespräsidenten orientieren. Beide Ämter seien jedoch nicht vergleichbar. Es sei auch keine Asymmetrie zu erkennen. Auch leuchte es ihr nicht unmittelbar ein, dass die Demokratie durch eine solche Amtszeitbegrenzung belebt werde. Stattdessen seien von dieser die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienrechte beeinträchtigt. Dies führe zwar nicht per se zu einer Verfassungswidrigkeit. Es sei jedoch kein verfassungsrechtlich legitimer Grund erkennbar, der geeignet sei, eine solche Beeinträchtigung zu rechtfertigen. Gleiches gelte für die Bundesministerinnen und -minister und in Bezug auf die Mandatsbegrenzung. Sie rate daher von solchen Begrenzungen ab.

SV **Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** äußert sich zur Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahren aus dem Gesichtspunkt der drei Grundgesamtheiten, die bei Wahlen eine Rolle spielten. Die erste Gruppe umfasse die Parteien, also den Institutionen, die zwischen den Wählern und Mandatsträgern vermittelten. Diese hätten ein hohes Trägheitspotential und würden sich mutmaßlich für eine Verlängerung der Legislaturperiode aussprechen.

Die zweite Grundgesamtheit bestehe aus den Mandatsträgerinnen und -trägern sowie den Bewerberinnen und Bewerbern. Aus Sicht der Mandatsträger spreche aus Effektivitätsgründen eine gewisse Tendenz für eine Verlängerung. Diese würden ihr Leben auf die pflichtgemäße Erfüllung des Mandats ausrichten und müssten dazu etwa den Spagat zwischen Heimatort und Berlin schaffen. Die nicht erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerber würden stattdessen nicht dazu neigen, eine längere Legislaturperiode gut zu finden.

Die dritte Grundgesamtheit umfasse die Wählerinnen und Wähler und sei die größte der drei betroffenen Gruppen. In einer repräsentativen



Demokratie seien diese nur am Wahltag die handelnden Subjekte. Im Übrigen würden die Abgeordneten das Volk vertreten. Wenn die Legislaturperiode auf fünf Jahre verlängert werde, bedeute dies, dass das Wahlvolk weniger Einfluss auf die Gestaltung des Gemeinwesens nehmen könne. Hierfür passe eher die Überschrift „Weniger Demokratie wagen“, als „Mehr Demokratie wagen“.

Die Skepsis hinsichtlich einer möglichen Verlängerung der Legislaturperiode habe er auch nicht ausräumen können, weil ihm nicht bekannt sei, dass in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine parlamentarische Initiative gescheitert sei, weil die Legislaturperiode nur vier Jahre dauerte und höchstwahrscheinlich erfolgreich gewesen wäre, wenn diese fünf Jahre betragen hätte. Ein solches Beispiel sei zur Beantwortung der Frage entscheidend. Er bitte um Auskunft, ob es diesen Fall gegeben habe.

SV **Elke Ferner** plädiert für eine Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre. Als frühere Abgeordnete wisse sie, wie kurz eine vierjährige Wahlperiode sein könne. In den europäischen Ländern gebe es zwar sowohl vier- als auch fünfjährige Legislaturperioden. In fast allen Bundesländern habe man sich jedoch für eine fünfjährige Wahlperiode entschieden. Es sei nicht erkennbar, dass dadurch Demokratiedefizite bestünden. Die Regierungsbildung nach einer Bundestagswahl würde regelmäßig mehrere Monate in Anspruch nehmen, habe in der Vergangenheit aber auch schon einmal fast ein halbes Jahr gedauert. Gerade für neu gewählte Abgeordnete sei diese Zeit unproduktiv, auch weil sie noch über kein festes Büro verfügen würden. Abgeordnete seien noch keinem Ausschuss zugeordnet, weil diese erst nach der Regierungsbildung konstituiert würden. Die wirkliche Arbeit beginne erst später.

Die Schwierigkeiten, die sich aus der Diskontinuität ergeben würden, zeigten sich gerade bei den Haushaltsverfahren. Auch in diesem Jahr sei zu beobachten, dass ein vollzugsfähiger Bundeshaushalt für das Jahr 2022 erst im Juli existierte. Dies stelle für Zuwendungsempfänger oftmals eine Hängepartie, da mit der vorläufigen Haushaltsführung nur gesetzliche Ausgaben und eingegangene Verpflichtungen bedient werden könnten. Für die Verlängerung der Wahlperiode

auf fünf Jahre spreche auch die Situation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten, deren Arbeitsverträge vom Mandat des Abgeordneten abhingen. Eine längere Legislaturperiode würde diesen eine größere Sicherheit geben.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** äußert sich zur Begrenzung von Amtszeiten. Für Regierungschefs existierten diese eigentlich nur in präsidentiellen Systemen, wie etwa in den USA, Frankreich oder vielen südamerikanischen Staaten. In einem parlamentarischen System wäre eine solche Begrenzung sehr ungewöhnlich und würde nicht zur inneren Logik des Systems passen.

Überzeugende Argumente, die für die Einführung sprechen könnten, seien nicht ersichtlich. Es gebe über die regelmäßig durchgeführten Wahlen bereits einen entsprechenden Mechanismus. Die Forderung nach einer Amtszeitbegrenzung bedeute nichts anderes, als dass die Wähler vor sich selbst in Schutz genommen werden müssten. Diese paternalistische Auffassung stehe im Widerspruch zum Demokratiedanken und der liberalen Tradition. Erschwerend komme hinzu, dass häufig argumentiert werde, es gebe einen Amtszeitbonus, den es zu bekämpfen gelte. Wenn es einen solchen Amtszeitbonus gebe, sei dies aus demokratietheoretischer Sicht jedoch keineswegs als Defekt zu betrachten, sondern entspreche dem Modell von Verantwortlichkeit, das allgemein als wünschenswert angesehen werde.

Wenn man davon ausgehe, dass ein Amtszeitbonus sich positiv im Sinne einer Anerkennung vergangener Regierungsleistungen auswirke und nicht negativ als Ermüdungs- oder Gewohnheitserscheinung, würden gute Regierungen belohnt und schlechte abgewählt. Gegen diese Annahme spreche jedoch, dass es lange regierende Kanzler gegeben habe, die abgewählt worden seien.

Wenn es einen Amtsbonus gebe, stelle sich dieser häufig erst zur dritten Amtsperiode ein. So sei es 1957 bei Adenauer, 1990 bei Kohl und 2013 bei Merkel gewesen, die bei diesen Wahlen ihr bestes Wahlergebnis erzielt hätten. Durch die Einführung einer Amtszeitbegrenzung hätte man diesen eine Wiederwahl zu dem Zeitpunkt verweigert, als sich



diese auf dem Höhepunkt ihrer Popularität befunden hätten. Die Forderung nach einer Amtszeitbegrenzung sei eher mit psychologischen Mechanismen, wie einer selektiven Wahrnehmung und Erinnerung, zu erklären.

Zur Dauer der Legislaturperiode sei zu sagen, dass diese so kurz wie möglich bemessen sein müsse, um einerseits ein effektives Regierungshandeln zu ermöglichen und andererseits den Abgeordneten bei zeitweiliger Abweichung vom Wählerwillen eine faire Chance zu geben, die Wähler zu überzeugen, bis sie sich tatsächlich der Wahl stellen müssten. Abgeordnete seien den Wählerinnen und Wählern verantwortlich. Eine Rückbindung an den Wählerwillen sei immer erforderlich. Abweichungen zwischen Wählerwillen und tatsächlichem Abgeordnetenhandeln seien logisch, weil bestimmte Entscheidungen zum Beispiel im Lichte neuer Entwicklungen und Informationen getroffen werden müssten. Eine Rückbindung müsse dann bei der nächsten Wahl erfolgen; Entweder durch Abwahl, weil die Wähler die Handlungen oder Taten nicht richtig fänden, oder durch Überzeugungsarbeit des Abgeordneten.

Es sei kein zwingender Grund ersichtlich, warum die Dauer von vier auf fünf Jahre erhöht werden müsse. Wenn es entsprechende Gegenmaßnahmen geben würde, die es den Wählern umgekehrt auch ermöglichen würde, die Legislaturperiode vorzeitig zu beenden, sei eine Verlängerung einfacher zu begründen. Dies sei etwa in Bayern durch Volksbegehren und Volksentscheid möglich. Es sei irritierend, dass von den Wahlen häufig so gesprochen werde, als handele es sich um eine Art Störfaktor in der politischen Arbeit. Letztendlich seien es aber genau die Wahlen, die den Kern der Arbeit überhaupt ausmachten, weil sie praktisch immer wieder die Legitimationsbasis der Abgeordneten sicherten.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** weist auf den Eigenwert akzeptierter und eingeübter Regeln der Demokratie hin, deren Veränderung besonders begründungspflichtig sei. Dies gelte für alle zur Diskussion stehenden Regeländerungen, da sie mit nicht unerheblichen Einschränkungen von Freiheits- und Selbstbestimmungsrechten der Wählerinnen und Wähler des Deutschen

Bundestages sowie der Parteien verbunden seien. Für die Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten sehe er keine Rechtfertigungsgründe und wolle sich dem bereits gesagten und den schriftlichen Stellungnahmen insoweit anschließen. Im Übrigen erkenne er weder das Problem, welches mit einer solchen Regeländerung gelöst werden solle, noch eine breite Diskussion, die Anlass dazu gäbe.

Zur Verlängerung der Legislaturperiode teile er die von Prof. Dr. Behnke vorgebrachten Bedenken. Die üblichen Argumentationen, man habe dann mehr Zeit für Reformen und könne ungestört von Wahlkämpfen sachgerechter und effizienter Politik machen, seien nicht nur falsch, sondern sogar demokratietheoretisch und demokratiepolitisch gefährlich. Dies suggeriere, dass eine sachgerechte Politik nur ohne Wählerinnen und Wähler, ohne Wahlkampf und ohne Wahlen möglich wäre. In Wirklichkeit sei es jedoch genau andersherum. Auch sei ihm keine einzige politische Reform bekannt, die an Zeitmangel gescheitert wäre. Die Umsetzung von Koalitionsverträgen würde sehr genau untersucht. Dabei zeige sich das Muster, dass der überwiegende Teil eines Koalitionsvertrags in der ersten Hälfte der Legislaturperiode umgesetzt werde und die schwierigen Vorhaben nicht am Zeitmangel scheiterten, sondern an mangelndem politischem Konsens der jeweiligen Mehrheiten.

Ein Argument, das für die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre sprechen könnte, ergebe sich dagegen aus der Bündelung von Wahlterminen. Hierüber werde im Oktober in der Kommission diskutiert. Alle Bundesländer bis auf Bremen hätten eine fünfjährige Legislaturperiode eingeführt. Würde man die Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern für sinnvoll halten, erleichterte eine Verlängerung der Legislaturperiode auf Bundesebene die gesamtstaatliche Koordinierung. Zur Erhöhung der Wahlbeteiligung sei die Bündelung von Wahlterminen sinnvoll. Die immer weiter sinkende und immer selektivere Wahlbeteiligung sei ein gewichtiges Problem für die repräsentative Demokratie und deren Funktionsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund könne eine Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode auf fünf Jahre demokratietheoretisch rechtfertigt werden. Das Thema solle daher im Kontext mit der Bündelung von Wahlterminen erneut aufgerufen werden.



SV **Prof. Dr. Florian Meinel** erläutert, dass es zu beiden Themenkomplexen zwei gemeinsame Punkte gebe, aus denen Folgerungen gezogen werden könnten. Die erste Gemeinsamkeit sei die Tatsache, dass die parlamentarische Regierung auf dem Prinzip beruhe, dass es keine verfassungsrechtlich fest garantierten Zeiten in Amt und Mandate gebe. Das Grundgesetz kenne nur vorläufige Zeiten, wenn etwa in Artikel 69 GG davon die Rede sei, dass das Amt des Bundeskanzlers oder der Bundesminister mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages ende. Dies sei auch richtig, da das System auf der politischen Übereinstimmung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit beruhe. Wenn diese nicht mehr bestehe, beginne ein neues politisches Projekt. Amtszeitbegrenzungen seien verfassungssystematisch daher Ämtern zuzuordnen, die sich nicht einem anderen gegenüber verantworten müssten und daher auch nicht beendet werden könnten. Dies gelte etwa für das Amt des Bundespräsidenten.

Die zweite Gemeinsamkeit betreffe die besondere Ausgestaltung des deutschen parlamentarischen Systems durch die enge Verbindung von Bundes- und Landespolitik durch den Bundesrat sowie die enge Verknüpfung von politischen Karrieren durch mögliche Wechsel auf Landes- und Bundesebene.

Daraus folge zunächst, dass eine Verlängerung der Wahlperiode zwar umsetzbar sei, diese allerdings geringe Folgen nach sich ziehen würde, solange keine Koordinierung der Wahltermine stattfinde. Dies liege daran, dass in der Bundespolitik große Rücksicht auf landespolitische Aspekte genommen werde. Die Koordinierung von Wahlterminen sei wiederum schwierig, da auch in den Ländern etwa Wahlperioden früher enden könnten, als eigentlich vorgesehen.

Eine zweite Folgerung betreffe das grundsätzliche Problem aller Mandats- und Amtszeitbeschränkungen. Deren Ausgestaltung sei extrem schwierig. Es stellten sich etwa die Fragen, ob nur volle oder auch angebrochene Wahlperioden erfasst werden und nur die ununterbrochene Zugehörigkeit zum Parlament maßgeblich sein solle oder beispielweise auch Mandatszeiten im Europäischen Parlament oder in

den Landtagen angerechnet würden. Letzteres sei kompetenzrechtlich für den Bund schwer zu regeln, andernfalls könne das System allerdings durch „Parkzeiten“ in anderen Parlamenten umgangen werden.

Begrenzungen von Amts- und Mandatszeiten würden zudem die Politik als Beruf, und damit auch das Ideal professioneller Politik, in Frage stellen. Es gebe in diesem Zusammenhang die Vorstellung, dass Begrenzungen zur Folge hätten, dass frische Köpfe oder Belebungen in das politische System kämen. Diese Vorstellung sei jedoch falsch und sogar gefährlich. Vielmehr sei nur ein politisches System, welches die Möglichkeit für Karrieren biete, die ein ganzes Berufsleben andauern könnten, leidlich unabhängig von Sonderinteressen. Dies werde bei den möglichen Amtszeitbegrenzungen für Mitglieder der Bundesregierung deutlich. Vor einigen Jahren seien Karenzregelungen eingeführt worden, die allzu anrühige Wechsel in Anschlussbeschäftigungen regulieren würden. Mit einer Amtszeitbegrenzung würde dieser Gedanke ins Gegenteil verkehrt, schließlich wisse der Amtsinhaber schon von vornherein, zu welchem Zeitpunkt er eine Anschlussbeschäftigung benötige.

SV **Dr. Halina Wawzyniak** verweist auf ihre schriftliche Stellungnahme und stimmt im Übrigen den bisherigen Ausführungen zu. Sie erkenne keinen verfassungsrechtlichen Grund, der eine Amts- und Mandatszeitbegrenzung rechtfertigen könne.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** erklärt, dass es keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen die Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode auf fünf Jahre gebe, diese jedoch nicht zwingend sei. Der Gesetzgeber habe einen Spielraum und müsse in die Abwägung die Effektivität und Effizienz der Arbeit der Gewählten einbeziehen.

Eine Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten hingegen sei kritischer zu bewerten. Die Eingriffe in Artikel 38 GG und mittelbar in Artikel 21 GG würden für die Begrenzung der Mandatszeiten der Abgeordneten gelten, wohingegen der Kanzler und damit dessen Amtszeit vom Parlament bestimmt werde. In einem System, in dem der Kanzler von der Parlamentsmehrheit abhängig sei, gebe es



keinen zwingenden Grund für die Begrenzung seiner Amtszeit. Dieses Argument sei übertragbar auf die Bundesminister, wiege dort allerdings noch schwerer, weil das Kabinettsbildungsrecht des Kanzlers massiv beschnitten würde. Es besteht die Gefahr, dass sich der Kanzler noch während der laufenden Legislaturperiode neue Minister suchen müsse, weil deren Amtszeit abgelaufen sei. Das schwäche die Stellung des Kanzlers.

Anknüpfend an die Ausführungen von Prof. Dr. Meinel sehe er ebenso nicht, dass die Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten zur Folge hätte, dass „frische Köpfe“ oder Außenseiter mit Sachverstand eine Chance erhalten würden. Vielmehr würden die Parteien gestärkt, weil sie als Scharnierstellen dienen, die den nächsten Kandidaten bzw. den Nachwuchs stellen. Die Reform scheine das Gegenteil erzielen zu wollen, dieses Ziel würde aber nicht erreicht.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** führt aus, dass die Debatte um die Verlängerung der Legislaturperiode nicht neu sei. Mit dieser Thematik habe sich – mit eher ablehnendem Ergebnis – schon die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ in der 7. Wahlperiode und die Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern in der 12. Wahlperiode befasst.

Mit Blick auf Artikel 39 GG bedürfe es zur Verlängerung der Legislaturperiode eines verfassungsändernden Gesetzes. Aufgrund der Betroffenheit des Demokratieprinzips sei eine Verlängerung anhand von Artikel 79 Absatz 3 GG zu beurteilen. Bezugspunkt sei die Verlängerung zukünftiger Legislaturperioden, eine Verlängerung der laufenden Legislaturperiode sei nur im Verteidigungsfall nach Artikel 115h GG zulässig. Die Ausgestaltung der Wahlperiode müsse einen Ausgleich zwischen der Arbeitsfähigkeit und Verantwortlichkeit des Parlaments und der Erneuerung seiner demokratischen Legitimation finden. Zudem müsse die Sanktionsfunktion der Wahl sowie die sich im Fluss befindliche Zusammensetzung der Wählerschaft berücksichtigt werden. Rechne man damit, dass ein Wähler ungefähr 60 Jahre seine Stimme abgeben könne, dann würde er bei einer Wahlperiode von vier Jahren durchschnittlich 15 Mal wählen, bei einer Wahlperiode von fünf Jahren hingegen nur 12 Mal. Gegen eine Verlängerung würden außerdem der

abnehmende Druck einer Wiederwahl sowie die nachlassende Rückbindung an das Wahlvolk streiten.

Dem stehe gegenüber, dass die Einarbeitung in den parlamentarischen Prozess und der Wahlkampf zum Ende der Legislaturperiode die Zeitdauer eines voll arbeitsfähigen Parlaments verkürzen würden. Zudem vereinfache eine längere Wahlperiode unter Umständen größere Reformvorhaben und die Behandlung unpopulärer Themen mit zeitlichem Vorlauf vor der nächsten Wahl. Während in den EU-Mitgliedstaaten mehrheitlich auf die Dauer von vier Jahren gewählt würde, betrage die Wahlperiode in den Bundesländern mit Ausnahme von Bremen fünf Jahre. Im Vergleich zu beachten sei, dass es auf Landesebene mehr direktdemokratische Elemente gebe und die Kompetenzen der Länder im Bereich der Gesetzgebung reduzierter seien als auf Bundesebene. Andererseits habe sich die zeitliche Periode zwischen Wahltag und Vereidigung des neuen Kabinetts bei den Wahlen von 2005 bis 2021 im Vergleich zu den vorangegangenen 15 Bundestagswahlen mehr als verdoppelt und nehme mittlerweile fast drei Monate in Anspruch. Diese zunehmende Verlangsamung der Regierungsbildung könne die Arbeitsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen. Zu berücksichtigen sei ferner, dass die zunehmende digitale Öffentlichkeit die Möglichkeit der Rückbindung des Abgeordneten an das Wahlvolk auch während der Legislaturperiode stärke.

Letztlich stehe dem verfassungsändernden Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum im Hinblick auf die Dauer der Legislaturperiode zu, die allerdings sechs Jahre nicht überschreiten dürfe. Ein entscheidendes Wesensmerkmal des Demokratieprinzips bestehe im Erfordernis wiederkehrender Legitimation. Eine Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre sei verfassungsrechtlich durchaus zulässig.

Anderes gelte für die Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten. Die bereits genannten Argumente für eine solche Begrenzung seien nicht stichhaltig, da auch Erfahrung und Kontinuität für das Funktionieren einer repräsentativen Demokratie nicht unwesentlich seien. Jedenfalls könne die häufige Wiederwahl Ausdruck der Zufriedenheit



der Wähler sein. Eine Begrenzung der Amtszeiten des Bundeskanzlers sehe Artikel 63 GG nicht vor. Die einzige Vorschrift im Grundgesetz, die eine Amtszeitbegrenzung nenne, sei Artikel 54 Absatz 2 für den Bundespräsidenten. Dieser habe jedoch eine gänzlich andere Stellung als der Bundeskanzler, da er direkt von der Bundesversammlung gewählt werde und nicht dem Bundestag gegenüber unmittelbar verantwortlich sei. Amtszeitbegrenzungen seien wegen der Machtkonzentration nur in präsidentiellen Systemen bekannt, die auch über eine unmittelbare plebiszitäre Legitimation verfügten. Sie sei daher strikt gegen eine Begrenzung von Amtszeiten für den Bundeskanzler und die Bundesminister. Letztere seien nach Artikel 64 GG vom Bundeskanzler abhängig und unterliegen stets parlamentarischer Verantwortlichkeit. Skepsis sei auch in Bezug auf eine Begrenzung von Mandatszeiten angebracht. Eine solche Regelung würde einen schwerwiegenden Eingriff in die Wahlfreiheit und das aktive und passive Wahlrecht nach Artikel 38 GG darstellen. Auch die Organisationsfreiheit der Parteien nach Artikel 21 GG sei betroffen.

SV **Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff** betont, dass sowohl in den schriftlichen, wie auch in den mündlichen Ausführungen alle wesentlichen Punkte genannt worden seien. Generell halte er eine Begrenzung der Amts- und Mandatszeiten für verfassungsrechtlich problematisch und auch nicht für verfassungspolitisch sinnvoll. Eine andere Frage sei, ob man die Wahlperiode auf fünf Jahre verlängere. Er spreche sich verfassungspolitisch dafür aus und schließe sich dem Argument an, dass eine Koordination mit den Landtagswahlen dazu beitragen könnte, nicht ständig in einem „Wahlmodus“ zu sein.

**Die Vorsitzende** teilt mit, dass sich die Obleute darüber verständigt hätten, dass zunächst die Fraktionen im Reißverschlussverfahren aufgerufen werden.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) stellt fest, dass die Sachverständigen in ihren schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Beiträgen eine große Einmütigkeit in bestimmten Fragestellungen gezeigt hätten. Dies sei angesichts der Materie in der Vergangenheit eher selten gewesen und deute

darauf hin, dass der spannende Punkt der Diskussion die Frage der Dauer der Wahlperiode sei. Es sei bislang noch nicht ausreichend gewürdigt worden, dass in den Ländern eine fünfjährige Wahlperiode der Regelfall sei. Im Bundesrat gebe es eine Vielzahl von Regierungskonstellationen, die bei bestimmten Gesetzgebungsakten des Bundes berücksichtigt werden müssten. Dies müsse bei der Festlegung der Dauer der Legislaturperiode berücksichtigt werden. Die Regierungsbildung würde zudem mitunter viel Zeit in Anspruch nehmen, was die effektiv zur Verfügung stehende Wahlperiode verkürzen würde.

Zu dem vorgebrachten Argument der Einführung direktdemokratischer Elemente bei gleichzeitiger Verlängerung der Wahlperiode stelle sich die Frage, wie diese Bezugnahme zu bewerten sei. Er halte es für problematisch das eine zu tun um das andere zu erreichen und könne sich eine fünfjährige Wahlperiode vorstellen. Die ebenfalls angesprochene Angleichung der entsprechenden Wahltermine in Bund und Ländern sei dagegen vermutlich nicht zu erreichen und könne daher kein Argument sein.

Hinsichtlich der Begrenzungen von Amts- und Mandatszeiten sei der Grundsatz der freien, geheimen und gleichen Wahl das entscheidende Argument. Die Wählerinnen und Wähler seien aufgerufen, Amts- und Mandatszeiten durch ihre Wahlentscheidung zu begrenzen. Er wolle wissen, wie die Sachverständigen die Realitäten in den Ländern beurteilten, in denen es durchaus zügige Wechsel der Regierungskonstellationen gebe.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU) begrüßt die vertiefte Auseinandersetzung mit divergierenden Ansichten zum Thema Verlängerung der Legislaturperiode. Er stelle fest, dass es keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Hürden zur Verlängerung von vier auf fünf Jahre gebe, es bedürfte lediglich die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag zur Verfassungsänderung, da die Dauer der Wahlperiode in Artikel 39 GG geregelt sei. Entscheidend sei daher, wie die unterschiedlichen Argumente gewertet und gewichtet würden. Die im Raum stehende Frage der Synchronisation von Wahlterminen solle dagegen an anderer Stelle diskutiert werden.





In der Praxis gebe es in allen Bundesländern – bis auf Bremen – mittlerweile eine fünfjährige Wahlperiode. Auch auf europäischer Ebene seien Unterschiede zu erkennen, so habe Großbritannien eine fünfjährige Wahlperiode, ebenso wie Belgien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Österreich und Zypern. Andere Länder hätten eine kürzere Wahlperiode. Mit Blick auf die Funktions- und Arbeitsweise des Parlaments könnte eine Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre sinnvoll sein, nicht, weil es mehr Zeit für das im Koalitionsvertrag niedergelegte Arbeitsprogramm gebe, sondern weil mehr Raum und Zeit für Beratungen bliebe und so die Qualität des parlamentarischen Prozesses gesteigert werden könne. Daher halte er es für sinnvoll, eine Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre anzustreben.

Bei der Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten müsse man deutlich differenzieren zwischen Mandatszeiten und Amtszeiten. Im Hinblick auf die Mandatszeiten seien die verfassungsrechtlichen Bedenken durchgreifend und sehr schwerwiegend, die Wahlrechtsgrundsätze würden der Begrenzung entgegenstehen. Es gebe andere limitierende Faktoren, nämlich die Wählerinnen und Wähler sowie die Parteien. Letztere würden nämlich entscheiden, ob man aufgestellt oder wieder aufgestellt werden würde. Demgegenüber sei die Begrenzung von Amtszeiten verfassungsrechtlich einfacher zu rechtfertigen als die Begrenzung von Mandatszeiten, aber letztlich finde sich auch hier ein limitierender Faktor in der parlamentarischen Verantwortung von Amtsträgern. So könnten die Mehrheiten innerhalb des Parlaments wechseln oder die Mehrheit hinter dem Amtsträger eine Veränderung fordern. Diese Erwägungen würden gegen eine Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten sprechen.

Abg. **Ulle Schauws** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) begrüßt die differenzierten Ausführungen zu den beiden Themen, die zum Teil berechtigte Fragen hervorrufen würden. Die Verlängerung der Legislaturperiode könne auch als Verlängerung des eigenen Arbeitsvertrages interpretiert werden und müsse daher genau beleuchtet werden. Andererseits sei die Effektivität von Regierungshandeln ein gewichtiger Grund, über

den – auch unter dem Aspekt der Digitalisierung – noch einmal gesprochen werden müsse.

Aus der Bevölkerung gebe es überwiegend positive Rückmeldungen zu einer möglichen Verlängerung der Wahlperiode. Die Menschen würden sich wünschen, dass tatsächliche Veränderungen auf den Weg gebracht würden und akzeptieren, dass dies eine gewisse Zeit dauere. Ein wichtiger Punkt sei daher die Frage, ob eine Wahlperiode von fünf Jahren geeigneter sei, große Reformen, die Zeit benötigen würden, auf den Weg zu bringen und auch umzusetzen.

Als letzten Punkt wolle sie auf die Zeitspanne zwischen der Wahl und der Regierungsbildung eingehen. Man stehe vor Veränderungen in der Parteienlandschaft und folglich würden sich auch die Konstellationen und Koalitionen ändern. Eine Drei-Parteien-Regierung könnte üblich werden und daher müsse auch die Regierungsbildung anders betrachtet werden.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) spricht sich gegen die Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode auf fünf Jahre aus. Eine solche Verlängerung müsse zunächst aus demokratietheoretischer Sicht betrachtet werden. Wäre eine Wahlperiode fünf statt vier Jahre lang, verkürze dies die Einflussmöglichkeiten des Souveräns. Als Korrektiv hierzu gebe es auf Bundesebene keine Volksabstimmungen. Im Parlamentarischen Rat sei zwar über solche diskutiert, stattdessen jedoch das Petitionsrecht als Substitut eingeführt worden. Dieses habe allerdings in der Praxis keine Vitalisierungswirkung für den demokratischen Prozess. Blicke man beispielweise auf die Wählerpopulation, dann wäre jemand, der zum Stichtag nicht wählen dürfe, weil er erst 17 Jahre sei, bei fünfjähriger Wahlperiode ein Jahr länger von seinem Wahlrecht ausgeschlossen. Die Frage der Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre sei auch daher bedeutsam. Er wolle daher für das Thema Volksabstimmungen werben, die es in Frankreich, den Niederlanden oder der Schweiz gebe. Es müsse auch berücksichtigt werden, dass die Staatsverschuldung in zeitlicher Nähe zu Wahlen steigen würde. Grund dafür seien Wahlversprechen und leere Einlösungen. Die Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre sei keine entscheidende Bedingung für die Qualität



und Tiefe von Reformen, die umfassende Steuerreform in den 1990er-Jahren sei auch in vier Jahren bewältigt worden.

Eine Begrenzung der Mandatszeiten sei unter Verweis auf den lebendigen Politikbetrieb innerhalb der Parteien und die Einflussmöglichkeiten durch die Wähler nicht vorstellbar. Dies gelte auch in Bezug auf die Begrenzung der Amtszeiten der Bundesminister und den damit verbundenen Eingriff in die Gestaltungsmacht des Bundeskanzlers.

Er spreche sich jedoch für eine Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers aus. Es bestehe zwar ebenso wenig eine Parallele zum direkt gewählten Präsidenten in einem Präsidialsystem, wie auch zum Bundespräsidenten. Allerdings sei die Verfestigung von Macht ein wesentlicher Punkt, den es zu beachten gelte. Beispielsweise könne der Bundeskanzler während einer langen Amtszeit personelle Änderungen am Bundesverfassungsgericht vornehmen und sich so Macht über die Gewaltentrennung heraus ausüben. Dies sei ein demokratisches Problem.

Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP) fragt mit Blick auf die Dauer der Legislaturperiode nach den Determinanten, die dazu führten, dass sich der verfassungsgebende Gesetzgeber in einer Rechtsordnung für vier oder fünf Jahre entscheide. Die in der Debatte genannten Argumente ließen sich in jede Richtung gut hören, seien jedoch nicht immer deckungsgleich mit den Determinanten. Interessant sei insbesondere die Frage, warum im amerikanischen Repräsentantenhaus alle zwei Jahre gewählt werde und als anderes Extrem in Bayern bei der Kommunalwahl nur alle sechs Jahre.

Zur Frage der Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten wolle er einen Blick auf den Unterschied zwischen Legislative und Exekutive werfen. In Bezug auf die Legislative lehne er eine Begrenzung von Mandatszeiten ab. Hinsichtlich der Exekutive sei er jedoch noch nicht entschieden und sehe im Vergleich zu Abgeordneten eine geringere Rechtfertigungslast für den Eingriff. Auch hier stelle sich die Frage nach den Determinanten, die dazu geführt hätten, dass der verfassungsgebende Gesetzgeber sich für eine Amtszeitbegrenzung für

das Amt des Bundespräsidenten entschieden habe. Bei den Richtern des Bundesverfassungsgerichts gebe es eine solche ebenfalls. Diese dürften sogar nicht wiedergewählt werden. Grund für diese Regelung sei offenkundig die Sicherung ihrer Unabhängigkeit. Er frage sich, ob dies nicht auch als Begründung für eine Amtszeitbegrenzung auf exekutiver Ebene herangezogen werden könnte. Im Gegensatz dazu wolle man bei der Legislative gerade Personen aus der Mitte der Bevölkerung, die unterschiedliche Interessen vertreten würden.

Abg. **Petra Pau** (DIE LINKE.) plädiert dafür, dass die Zeit, die es für eine Regierungsbildung brauche, kein Argument für die Länge der Legislaturperiode sein dürfe. Es gebe Regelungen, wann sich das Parlament nach der Bundestagswahl konstituiere, eine Geschäftsordnung gebe und ein Präsidium wähle. Danach sei das Parlament arbeitsfähig und könne seinen Aufgaben nachkommen. Die Bildung einer Regierung sei hiervon unabhängig. Im Jahr 2013 habe man im Laufe der Regierungsbildung erstmals zum Mittel eines Hauptausschusses gegriffen. Das Parlament solle selbstbewusst agieren, auch wenn noch nicht feststehe, wer die Opposition bilde und welche Fraktionen die zukünftige Bundesregierung tragen würden.

Die Frage der Verlängerung der Wahlperiode sei keine verfassungsrechtliche, sondern eine verfassungspolitische.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** äußert sich zu den angesprochenen Determinanten. Hierzu gebe es klare historische Erkenntnisse. In den USA sei die Beschränkung auf zwei Amtsperioden für den Präsidenten erst 1951 eingeführt worden. Die damals geführte Diskussion zu dieser Frage sei sehr aufschlussreich, weil es zunächst um die Abgeordneten im Repräsentantenhaus gegangen sei, die als Vertreter des Volkes in einem so kurzen Zeitraum wie möglich wiedergewählt werden sollten. Nach dem Checks-And-Balances-Modell von James Madison sollte der Präsident unabhängig vom Kongress sein. In den ersten Verfassungsentwürfen sei vorgesehen gewesen, dass der Präsident vom Kongress gewählt werde und nicht wieder gewählt werden dürfe. Im Laufe des Verfassungskonvents habe man sich dann aber drauf verständigt, dass der Präsident vom Volk gewählt werden solle. Dabei sei die



Amtszeitbegrenzung wieder fallen gelassen worden, da durch die direkte Wahl durch das Volk eine Kontrolle bestehe. Präsident Washington habe nach zwei Amtsperioden von sich aus das Amt abgegeben. Dies sei ein so starkes Vorbild gewesen, dass sich seine Nachfolger daran gehalten hätten. Erst die dritte Wiederwahl Franklin D. Roosevelts habe dazu geführt, dass 1951 eine Begrenzung auf zwei Wahlperioden eingeführt worden sei.

Oftmals werde es so dargestellt, dass lange Amtszeiten mit mehreren Wiederwahlen ein Problem darstellten. Dabei werde jedoch übersehen, dass hierdurch möglicherweise erst die Autorität entstehe, die für große und harte Entscheidungen notwendig seien. Dies gelte etwa für Roosevelts Entscheidung in den Zweiten Weltkrieg einzutreten oder die Entscheidungen von Bundeskanzlerin Merkel im Jahr 2015, die sie auf dem Höhepunkt ihrer Popularität gefasst und ihr Handeln dadurch einfacher gemacht habe.

**SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick** ergänzt zur Frage der Dauer der Legislaturperiode, dass bei der Bündelung von Wahlterminen auf die föderale Vielfalt zu setzen sei. Gemeinsame Wahltermine hätten eine Reihe von Nachteilen. Zur Frage des Abg. Kuhle hinsichtlich der Unterschiede zwischen Exekutive und Legislative sei zu sagen, dass Amtszeitbegrenzungen bei der Exekutive verfassungsrechtlich weniger problematisch seien. Rechts- und Verfassungstheoretisch verlaufe die Trennlinie allerdings nicht zwischen Exekutive und Legislative. Der entscheidende Faktor sei vielmehr die Abhängigkeit von der Parlamentsmehrheit und unterscheide die verschiedenen Ämter deutlich voneinander. Der Kanzler oder die Kanzlerin sei ständig auf Mehrheiten im Parlament angewiesen. Dies gelte dagegen für den Bundespräsidenten nicht. Es sei daher konsequent, für diesen eine Amtszeitbegrenzung vorzusehen. Wer jedoch ständig abhängig von der Mehrheit sei, bedürfe keiner weiteren Begrenzung. Der zweite Faktor sei der mit Blick auf die Fehlkonzeption des Reichspräsidenten aus verfassungshistorischen Gründen bestehende Respekt vor der Stellung des Bundespräsidenten. Dessen Amt sei bewusst im Verhältnis zum Kanzler begrenzt und geschwächt worden.

**SV Prof. Dr. Florian Meinel** führt zu der Frage nach den Determinanten aus, dass diese nicht nur historischer Art seien. Es gebe Gründe, warum sich abweichende Modelle, wie zum Beispiel die frühere siebenjährige Wahlperiode im englischen Parlament oder die siebenjährige Amtszeit des französischen Staatspräsidenten der fünften Republik nicht durchgesetzt hätten. Es gehe darum, Zeitperioden zu finden, an deren Ende das politische Handeln als Produkt kollektiver Wahlentscheidungen noch erlebbar und in der Erinnerung auf den Zeitpunkt der Wahl zurück zu beziehen sei. Für eine solche Taktung gemeinsam erfahrener demokratischer Zeit hätten sich mit einer erstaunlichen Homogenität vier oder fünf Jahre als plausibel herausgestellt. Eine föderale Verschiedenheit sei keine Determinante. Die Interaktionen und gegenseitige Rücksichtnahme von Bundes- und Landesebene würden nicht an den unterschiedlichen Wahlterminen liegen, obwohl dies auch ein Faktor sei. Die wesentlichen Faktoren seien jedoch die Mitwirkung der Landesregierungen im Bundesrat und die dauernde Angewiesenheit der Bundespolitik auf die Landesregierungen, die für den Vollzug von fast allen Bundesgesetzen zuständig seien.

Die **Vorsitzende** unterbricht die Sitzung von 18:34 bis 19:00 Uhr für eine namentliche Abstimmung im Plenum.

**SV Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim** legt dar, was eine Synchronisierung der Wahltermine von Bund und Ländern bedeuten würde. Es gebe zwei Möglichkeiten: Entweder werde ein „Super-Wahltag“ geschaffen, an dem der Deutsche Bundestag und alle 16 Landtage gewählt würden. Dies sei sowohl für die Wählerinnen und Wähler, als auch die Parteien verwirrend, da der Bundestag ganz andere politische Funktionen habe als die Landtage. Deshalb sei die Verschiedenheit dieser beiden parlamentarischen Gremien auch sachlich begründet. Wenn es keinen „Super-Wahltag“ gebe, was wegen vorgezogener Wahlen und frühzeitig beendeter Legislaturperioden in den Ländern wahrscheinlich sei, komme eine mehr oder weniger starre Regelung zustande, dass immer dieselben Bundesländer im Jahr vor bzw. nach der Bundestagswahl ihre Landtage wählen würden. Ein solcher Zustand sei jedoch ebenso wenig wünschenswert. Die Tatsache, dass sich aufgrund



der unterschiedlichen Dauer der Legislaturperioden die Wahltermine von Bund und Ländern regelmäßig verschieben würden, werde der unterschiedlichen Bedeutung der parlamentarischen Gremien gerecht.

Abg. **Leni Breymaier** (SPD) merkt zur Dauer der Legislaturperiode an, dass in ihrer Heimat Baden-Württemberg die vergangene Bundestagswahl ein halbes Jahr nach der letzten Landtagswahl gewesen sei. Die nächste Bundestagswahl werde dann ein halbes Jahr vor der nächsten Landtagswahl stattfinden. In nahezu allen Bundesländern gebe es eine fünfjährige Legislaturperiode. Gleiches gelte auf kommunaler Ebene sowie für das Europäische Parlament. Warum der Deutsche Bundestag dagegen eine vierjährige Legislaturperiode habe, sei dagegen schwer erklärlich und müsse begründet werden. Die Überlegung, alle Wahlen am gleichen Tag durchzuführen, sei in der Praxis schwierig umzusetzen. Zudem sei dies nicht demokratiefördernd, da der Blick auf die Bundestagswahl die landesspezifischen Themen und Wahlen überlagern würde und diese in der medialen Berichterstattung untergehen würden.

SV **Prof. Dr. Joachim Behnke** erläutert zu den Ausführungen von Prof. Dr. Pukelsheim, dass ein gemeinsamer Wahltermin von Bund und Ländern dazu führen könne, dass im Bundestag und den Landtagen sehr ähnliche Mehrheitsverhältnisse herrschten. Dies sei nicht wünschenswert. Zudem gebe es dann voraussichtlich immer bestimmte Bundesländer, die kurz vor oder nach der Bundestagswahl ihre Landtage wählen würden. Auch dies sei nicht unproblematisch, da die Wähler auf das Ergebnis der Bundestagswahl reagieren würden. Es gebe systematische Untersuchungen, die zeigen würden, dass bei Landtagswahlen die Parteien profitierten, die auf Bundesebene in der Opposition seien. Gleiches gelte umgekehrt ebenso. Es gebe offensichtlich ein Bedürfnis der Wähler, eine Balance herzustellen – auch in Bezug auf die Zusammensetzung des Bundesrates. Diese systematischen Effekte würden bei einer fünfjährigen Legislaturperiode auf Bundesebene künftig immer bestimmte Länder treffen und sei kein zu unterschätzender Effekt. Bei unterschiedlichen Dauern der Legislaturperioden verschiebe sich dieser Zyklus dagegen regelmäßig. Wenn die Bundestagswahl und die Wahlen zu den

Landtagen zwar nicht am gleichen Tag, sondern nur im gleichen Jahr stattfinden würden, gebe es auch Effekte: Im Jahr 2013 sei der Bundestag deswegen so groß geworden, weil es eine zu niedrige Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl in Bayern gegeben habe. Dies habe daran gelegen, dass die Landtagswahl in Bayern eine Woche nach der Bundestagswahl stattgefunden habe und offensichtlich einen demotivierenden Effekt gehabt habe.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) bekräftigt, dass dies ein Gesichtspunkt sei, über den es sich nachzudenken lohne. Die stabilisierenden Effekte würden – wenn man solche annehme – für eine vierjährige Legislaturperiode auf Bundesebene sprechen. Wer die Pluralität der Reaktionen in der Bevölkerung in Bezug auf die Landtagswahlen haben wolle, müsse den Rhythmus von der Bundestagswahl entkoppeln.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** erinnert daran, dass die Dauer der Legislaturperiode gerechtfertigt werden müsse. Die bestehenden vier Jahre seien historisch mit der Weimarer Reichsverfassung zu erklären, an der sich das Grundgesetz offenbar orientiere. Man könne sich auf den Standpunkt stellen, dass sich dieser Zeitraum bewährt habe. Man könne allerdings auch in die Länder schauen und feststellen, dass sich diese sukzessive für fünf Jahre entschieden hätten und sich dies ebenfalls bewährt habe. Es würden sich daher sowohl für die eine, als auch für die andere Seite Argumente finden.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) stellt die Frage, wie gemessen werde, dass sich im Bund und den Ländern die unterschiedlichen Zeiträume für die Dauer der Legislaturperiode bewährt hätten.

SV **Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski** antwortet, dass diese Einschätzung an ihre persönliche Erfahrung anknüpfe. Zwar gebe es überall kleine Schwächen, aber im Großen und Ganzen funktioniere das System sowohl auf der Bundes- als auch der Landesebene ordentlich.



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

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD) erinnert an die Diskussion, die zur Absenkung des aktiven Wahlalters in der Kommission im April geführt worden sei, in der das Argument der Kohärenz der Rechtsordnung vorgebracht worden sei. Mittlerweile gebe es in Nordrhein-Westfalen einen Koalitionsvertrag zwischen der CDU und den GRÜNEN, der auf Landesebene die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre vorsehe. Weitere Koalitionsvereinbarungen in anderen Ländern würden vorsehen, das Wahlalter bei Landtagswahlen auf 16 abzusenken. Zudem sei im Bundestag ein Gesetz zur Änderung des Europawahlrechts eingebracht worden, welches die Absenkung des Wahlalters für die Wahl zum Europäischen Parlament auf 16 Jahre vorsehe. Dieses könne mit einfacher Mehrheit beschlossen werden, wohingegen es für die Absenkung des Wahlalters bei der Bundestagswahl einer Zweidrittelmehrheit bedürfe. Er frage daher, wie sich angesichts dieser Fortentwicklung rechtfertigen ließe, das aktive Wahlalter auf Bundesebene bei 18 Jahren zu belassen. Dies gelte auch vor dem Hintergrund einer entsprechenden Diskussion um die Absenkung des Alters zur Europawahl auf europäischer Ebene. Seine Fraktion werbe – auch unter Würdigung der Fortentwicklung der Position der Union in den Ländern – nochmals ausdrücklich für eine breite Mehrheit zur Absenkung des aktiven Wahlalters bei der Bundestagswahl auf 16 Jahre.

SV **Prof. Dr. Robert Vehrkamp** ergänzt, dass sich aus seiner Sicht mit der Absenkung des Wahlalters in zwei weiteren Flächenländern – Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen – und der gleichzeitigen Absicht der Ampel, das Wahlalter für die Europawahl abzusenken, eine Situation ergebe, die neu bewertet werden müsse. Man müsse sich klarmachen, was dies für die Wahlbiografie eines Erstwählers in den besagten Bundesländern bedeute. Ein Erstwähler aus Baden-Württemberg, der im Frühjahr 2024 16 Jahre alt werden würde, dürfe im selben Jahr an der Kommunalwahl und der Wahl zum Europäischen Parlament teilnehmen, aber im Herbst 2025 nicht an der Bundestagswahl, wenige Monate später jedoch an der Landtagswahl. Ein ähnliches Muster

finde sich auch in Nordrhein-Westfalen. Es stelle sich die Frage, wie dies vermittelbar sei und welche materielle Begründung es hierfür gebe.

Im Übrigen habe die neuere Wahlforschung festgestellt, dass der Ausschluss empirisch messbare, demotivierende Effekte habe. Für die betroffenen Jungwähler sei es nicht nachvollziehbar, an Kommunal-, Landtags- und Europawahlen teilzunehmen, aber von der Bundestagswahl ausgeschlossen zu sein. Sie würden darauf verärgert reagieren und das Wahlsystem als weniger responsiv empfinden. Des Weiteren würde die Wahlbeteiligung bei der anschließenden Wahl sinken. Er spreche sich daher nochmals für eine Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre auch bei der Bundestagswahl aus. In der Literatur werde häufig argumentiert, man soll es entweder vollständig machen oder ganz lassen. Letzterer Zug sei mittlerweile schlicht abgefahren.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU) gibt an, dass sich im Hinblick auf die Absenkung des aktiven Wahlalters bei der Bundestagswahl keine wesentlichen Änderungen in der Beurteilung ergeben hätten. Aus der Tatsache, dass in Baden-Württemberg das Wahlalter für die Landtagswahl herabgesetzt und in Nordrhein-Westfalen eine entsprechende Absicht im Koalitionsvertrag festgehalten worden sei, würde sich keine Notwendigkeit für eine Anpassung des Grundgesetzes ergeben. Auch die stattfindenden Beratungen zum Wahlalter auf europäischer Ebene hätten dies nicht zur Folge. Unterschiedliche Wahlbiografien gebe es schon viele Jahre, da in den Kommunen das Wahlalter bereits seit geraumer Zeit asynchron zum Bundestagswahlalter geregelt sei. Nach wie vor hätten die meisten europäischen Länder ein Wahlalter von 18 Jahren. Insofern sehe er keinen Anlass für eine Absenkung des Wahlalters auf Bundesebene.

Abg. **Ulle Schauws** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) berichtet von den Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen und den Koalitionsverhandlungen, die in Bezug auf die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre keine großen Schwierigkeiten verursacht hätten. Es sei nicht erklärbar, warum den 16-Jährigen zwar die Kompetenz für eine Wahlbeteiligung auf Ebene der



Länder, Kommunen und des Europäischen Parlaments zugesprochen werde, für die Bundestagswahl jedoch nicht. Diese Entscheidung sei rein politisch. Verfassungsrechtliche Bedenken würden nicht bestehen. Zu bedenken sei im Übrigen, dass die Beteiligung junger Menschen an Wahlen das Verständnis von Demokratie und die Demokratie selbst durch die Mitbestimmung fördere. Das sei ein extrem wichtiges Anliegen für ihre Partei und die Resonanzen auf die Koalitionsverträge und das Absenken des Wahlalters in den Ländern seien sehr positiv. Das Interesse junger Menschen an Politik würde durch die Möglichkeit, an der Bundestagswahl teilzunehmen, deutlich steigen.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) lehnt die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre weiterhin ab. Die lebensweltliche Betrachtungsweise der 16- bis 18-Jährigen, die beschränkt strafmündig seien und etwa kein Fahrrad kaufen dürften und nun wählen sollten, werde in der Diskussion außer Acht gelassen, obwohl dies das Kernproblem sei. Es komme nicht auf die Lage in den Ländern an, die dortigen Änderungen würden dezisionistisch im Hinblick auf die Demografie durchgesetzt, obwohl sich diese gar nicht geändert habe. Ebenso wenig dürfe die Absenkung des Wahlalters als pädagogisches Projekt verstanden werden. Mit Blick auf die europäische Ebene sei festzustellen, dass das Wahlalter in den Mitgliedstaaten – wie auch weltweit gesehen – überwiegend bei 18 Jahren liege und Deutschland mit einer Absenkung des Wahlalters einen Sonderweg gehe. Natürlich könne man diesen Aspekt außer Acht lassen und dann darlegen, dass mit der Absenkung des Wahlalters in den Bundesländern eine neue Lage entstanden sei. Dies stimme jedoch nicht, vielmehr werde nur der Dezisionismus weiter getrieben. Eine inhaltliche Überzeugungskraft der Begründung zur Absenkung sei nicht feststellbar. Eine Entscheidung müsse empirische und jugendpsychologische Erkenntnisse berücksichtigen.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP) gibt an, dass er zum Wahlalter seine Meinung geändert habe. Zunächst habe er eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre ablehnt, nun sei er aus verschiedenen Gründen Befürworter. Seiner Erfahrung nach sei das Interesse an Politik bei einer Altersgruppe ab 16

Jahre am stärksten entwickelt und das Meinungsspektrum sehr breit gefächert. Man könne sagen, jungen Menschen würde die Lebenserfahrung fehlen, allerdings habe er eine Offenheit für Argumente und Erreichbarkeit für Politik festgestellt, die ihn zum Umdenken bewogen haben. In Bezug auf die Konsistenz der Rechtsordnung gestehe er, dass es eine erzeugte Konsistenz sei. Recht entwickle sich jedoch und diese Entwicklung verändere das Bewusstsein der Menschen. Daher fiele es ihm schwer, zu erklären, warum junge Menschen bei den abstrakten Europawahlen und komplizierten Kommunalwahlen ihre Stimme abgeben dürften, aber nicht bei der Bundestagswahl, obwohl sie betroffen und durch die Medien auch gut erreichbar für dieses Politikfeld seien.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** stellt fest, dass man sich in der Kommission über den verfassungsrechtlichen Spielraum einig gewesen sei und rechtspolitisch nach Gründen für eine Differenzierung zu suchen sei. Als Gründe für eine Differenzierung seien genannt worden, dass die zu wählenden Körperschaften unterschiedlicher Größe und Funktion und dementsprechend auch mehr oder weniger zugänglich seien. Kleinere und konkreter erfahrbare Zusammenhänge ließen sich vielleicht eher durchschauen, als etwa ferner liegende. Es spreche einiges dafür, dass bei Kommunalwahlen ein aktives Wahlalter von 16 Jahren prinzipiell ein kleineres Problem sei, als bei Landtags- oder Bundestagswahlen. Es gebe keinen zwingenden Grund, die Position zu ändern. Der Grund, warum bei den Wahlen zum Europäischen Parlament das Wahlalter mit einfacher Mehrheit geändert werden könne, liege in der unionsrechtlichen Überlagerung. Hinsichtlich des Kohärenzarguments seien die Bundesländer nicht die richtigen Gebietskörperschaften für einen Vergleich mit der Bundesebene. Richtig wäre es, die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu betrachten. Diese würden mit großer Mehrheit bei 18 Jahren bleiben. Dies spreche aus Kohärenzgründen dafür, das aktive Wahlrecht bei der Europawahl nicht abzusenken.

Abg. **Esther Dilcher** (SPD) weist darauf hin, dass die Absenkung des Wahlalters im Interesse der Jugendlichen sei, die an Wahlen teilnehmen wollten. Diese sollten die Möglichkeit bekommen,



selbst zu entscheiden, ob sie hiervon Gebrauch machen. Aus der Erfahrung von Diskussionen mit Schülergruppen wisse sie, dass sich diese – zum Erstaunen ihrer Lehrer – zunächst meist gegen eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre aussprechen würden, obwohl diese politisch interessiert und engagiert seien. Weise man sie jedoch darauf hin, dass sie sich im Unterricht intensiv mit Wahlen auseinandersetzen und hierüber auch Arbeiten schreiben würden, an den Wahlen dann jedoch nicht teilnehmen dürften, finde ein Denkprozess statt. Anschließend würden die Antworten anders ausfallen. Es gehe darum, die Chance zu bekommen, das in der Schule gelernte anschließend in der Praxis durch die Teilnahme an einer Wahl auch anzuwenden.

SV **Prof. Dr. Stefanie Schmahl** ergänzt zur Frage der Kohärenz, dass diese differenziert beantwortet werden könne. Es sei zwischen Kommunal-, Landtags-, und Europawahlen differenziert worden. Bei allen drei Wahlen seien im Gegensatz zur Bundestagswahl die politische Reichweite und damit auch die Wirkungen der Entscheidungen der Jugendlichen durch eine Wahlteilnahme begrenzt. Wenn man kohärente Vergleiche ziehen wolle, müsste man bei der Bundestagswahl auf das Volljährigkeitsalter abstellen. In der Geschichte sei so gewesen, dass zunächst das aktive Wahlalter und wenige Jahre später das Volljährigkeitsalter abgesenkt worden sei. Man bewege sich dabei auf einem schmalen Grad, denn das Volljährigkeitsalter diene dem Schutz junger Menschen. Man solle sich daher gut überlegen, ob man mit einer Absenkung des Wahlalters zur Bundestagswahl Tür und Tor öffne, um in der Folge auch das Volljährigkeitsalter abzusenken.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD) stellt zum Argument der begrenzten Wirkmacht des Europäischen Parlaments fest, dass dort das elementare demokratische Prinzip „one man – one vote“ nicht gelte. Wenn man sich für die Homogenität ausspreche, müsse man sich an den übrigen Europäischen Ländern orientieren. Es spreche alles dafür, den breiten Mehrheitskonsens in Europa ernst zu nehmen und das Wahlalter nicht auf 16 Jahre abzusenken. Aus seiner Erfahrung mit jungen Schülern wisse er, dass sich diese außerordentlich zurückhaltend zur Absenkung des Wahlalters

positionieren würden und eine realistische Selbsteinschätzung hierzu hätten, die respektiert werden solle.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick** führt zur Frage der Einschätzungsreife der Jugendlichen aus, dass das genannte Beispiel einer Schülergruppe, die innerhalb kürzester Zeit geschlossen ihre Meinung geändert habe, eher gegen die Annahme einer abgewogenen und reifen Entscheidung in dieser Altersgruppe spreche.

#### **Tagesordnungspunkt 4 Verschiedenes**

**Die Vorsitzende** kündigt an, dass sich die Kommission in den nächsten beiden Sitzungen mit der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag befassen werde. In diesem Zusammenhang solle unter anderem eine Bestandsaufnahme vorgenommen, als auch über noch nicht diskutierte Aspekte zum Thema gesprochen werden.

Schluss der Sitzung: 19:46 Uhr

Dr. Johannes Fechner, MdB

**Vorsitzender**

Nina Warken, MdB

**Vorsitzende**