

## **Unterrichtung**

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

**Abschlussbericht**

*Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.*

---

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

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission</b> .....	6
1.1 Einsetzung und Auftrag.....	6
1.2 Mitglieder der Kommission .....	6
1.3 Vorsitzende .....	8
1.4 Obleute .....	9
1.5 Begleitung der Arbeit der Kommission.....	9
1.6 Arbeitsweise der Kommission und Verlauf der Beratungen .....	9
1.7 Zwischenbericht .....	10
<b>2 Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre</b> .....	10
2.1 Ausgangslage .....	10
2.2 Verlauf der Beratungen .....	10
2.3 Empfehlung .....	11
2.4 Ergänzende Begründung der Abgeordneten Hennig-Wellsow und der Sachverständigen Wawzyniak .....	11
2.5 Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Marken sowie der Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl.....	11
2.6 Sondervotum des Abgeordneten Glaser .....	12
<b>3 Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag</b> .....	12
3.1 Ausgangslage .....	12
3.2 Verlauf der Beratungen .....	15
3.2.1 Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag .....	15
3.2.2 Europäische Bezüge .....	18
3.2.3 Einführung eines Paritätsgesetzes .....	20
3.2.3.1 Verfassungsrechtliche Betrachtung.....	20
3.2.3.2 Verfassungspolitische Betrachtung .....	23
3.2.3.3 Diskutierte Modelle für ein Paritätsgesetz .....	23
3.2.4 Weitere Vorschläge .....	26
3.2.4.1 „Verpflichtende Selbstverpflichtung“ der Parteien .....	26
3.2.4.2 Erweiterungen der Beteiligungsrechte der Landesverbände der Parteien im Wahlrecht.....	28
3.2.4.3 Weitere Dokumentationspflichten bei Delegiertenversammlungen.....	28
3.2.4.4 Befassungs- und Dokumentationspflicht im Parteiengesetz.....	28
3.2.4.5 Anreize bei der Parteienfinanzierung .....	28
3.2.4.6 Finanzielle Anreize zur Kandidatur .....	29

	Seite	
3.2.4.7	Verbesserung der Vereinbarkeit von Mandat und Familie und Anreize für das politische Engagement.....	29
3.2.4.8	Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik.....	30
3.3	Empfehlungen .....	31
3.4	Ergänzende Begründung der Sachverständigen Schmahl .....	32
3.5	Sondervotum des Abgeordneten Glaser .....	32
<b>4</b>	<b>Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode.....</b>	<b>37</b>
4.1	Ausgangslage .....	37
4.2	Verlauf der Beratungen .....	38
4.3	Empfehlungen .....	39
4.4	Ergänzende Begründung der Sachverständigen Schmahl, Mellinghoff und Grzeszick.....	39
4.5	Sondervotum des Abgeordneten Glaser .....	39
<b>5</b>	<b>Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern .....</b>	<b>40</b>
5.1	Ausgangslage .....	40
5.2	Verlauf der Beratungen .....	41
5.3	Empfehlungen .....	42
5.4	Ergänzende Begründung der Sachverständigen Mellinghoff, Grzeszick und Schmahl.....	42
5.5	Ergänzende Begründung des Abgeordneten Glaser .....	42
<b>6</b>	<b>Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten .....</b>	<b>42</b>
6.1	Ausgangslage .....	42
6.2	Verlauf der Beratungen .....	43
6.3	Empfehlungen .....	44
6.4	Ergänzende Begründung der Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl.....	44
6.5	Sondervotum des Abgeordneten Glaser .....	45
<b>7</b>	<b>Aufwertung des Wahltages.....</b>	<b>45</b>
7.1	Ausgangslage .....	45
7.2	Verlauf der Beratungen .....	45
7.3	Empfehlungen .....	47
7.4	Ergänzende Begründung der Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl.....	47
<b>8</b>	<b>Auswirkungen vermehrter Briefwahl .....</b>	<b>47</b>
8.1	Ausgangslage .....	47

	Seite
8.2	Verlauf der Beratungen ..... 49
8.2.1	Grundsätzliche Überlegungen zur Briefwahl..... 49
8.2.2	Mögliche Missbrauchsgefahren bei der Briefwahl..... 50
8.3	Empfehlungen ..... 51
8.4	Ergänzende Begründung der Sachverständigen Grzeszick, Schmahl und Mellinghoff..... 51
8.5	Sondervotum des Abgeordneten Glaser..... 51
<b>9</b>	<b>Erleichterte Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche</b> ..... 53
9.1	Ausgangslage ..... 53
9.2	Verlauf der Beratungen ..... 54
9.2.1	Verbesserungen bei der Durchführung der Wahl im Ausland ..... 54
9.2.2	Voraussetzungen des Wahlrechts für im Ausland lebende Deutsche ..... 55
9.2.3	Einrichtung spezieller Auslandswahlkreise..... 56
9.3	Empfehlungen ..... 56
<b>10</b>	<b>Wahlprüfung und formale Vorgaben bei der Durchführung von Wahlen</b> ..... 56
10.1	Ausgangslage ..... 56
10.2	Verlauf der Beratungen ..... 57
10.2.1	Grundsätze der Wahlprüfung ..... 57
10.2.2	Dauer des Verfahrens ..... 58
10.2.3	Formelle Vorgaben bei der Durchführung von Wahlen..... 58
10.3	Empfehlungen ..... 58
10.4	Sondervotum des Abgeordneten Glaser..... 59
<b>11</b>	<b>Veröffentlichung von Wählerbefragungen</b> ..... 59
11.1	Ausgangslage ..... 59
11.2	Verlauf der Beratungen ..... 59
11.3	Empfehlungen ..... 59
<b>12</b>	<b>Wahlkreiskommission</b> ..... 59
12.1	Ausgangslage ..... 59
12.2	Verlauf der Beratungen ..... 60
12.3	Empfehlungen ..... 60
<b>13</b>	<b>Wahlkreiszuschnitt</b> ..... 60
13.1	Ausgangslage ..... 60

	Seite
13.2	Verlauf der Beratungen ..... 61
13.2.1	Toleranzgrenzen beim Wahlkreiszuschnitt ..... 61
13.2.2	Wahlkreiszuschnitt und großflächige Wahlkreise..... 62
13.2.3	Ermittlung der Bevölkerungszahl für den Wahlkreiszuschnitt..... 63
13.3	Empfehlungen ..... 63
13.4	Sondervotum des Abgeordneten Glaser ..... 63
<b>14</b>	<b>Modernisierung der Parlamentsarbeit</b> ..... 64
14.1	Ausgangslage ..... 64
14.2	Verlauf der Beratungen ..... 64
14.2.1	Gestaltung der Parlamentsarbeit..... 64
14.2.2	Stärkere Einbeziehung der Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern..... 67
14.2.3	Wahrnehmung parlamentarischer Rechte..... 68
14.3	Empfehlungen ..... 69
14.4	Sondervotum des Abgeordneten Glaser ..... 69
<b>15</b>	<b>Sondervoten zum Gesamtbericht</b> ..... 71
15.1	Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken ..... 71
15.2	Sondervotum des Abgeordneten Glaser ..... 71
15.3	Sondervotum der Abgeordneten Hennig-Wellsow ..... 73
<b>16</b>	<b>Anhang</b> ..... 75
16.1	Verzeichnis der Kommissionsdrucksachen..... 75
16.2	Verzeichnis der Kurzprotokolle der Kommission..... 78

## 1 Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission

### 1.1 Einsetzung und Auftrag

Nach § 55 des Bundeswahlgesetzes (BWG) ist beim Deutschen Bundestag eine Reformkommission einzusetzen, die sich mit Fragen des Wahlrechts und der Modernisierung der Parlamentsarbeit befasst und Empfehlungen erarbeitet. Die Regelung 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.“

Bereits der 19. Deutsche Bundestag hatte in seiner 224. Sitzung am 22. April 2021 eine Kommission zur Reform des Bundeswahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit eingesetzt (Bundestagsdrucksache 19/28787). Die Kommission hatte 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 Kommissionsarbeit hat der 20. Deutsche Bundestag in seiner 20. Sitzung am 16. März 2022 erneut eine Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit eingesetzt (Stenographischer Bericht der 20. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 1464 A). Grundlage des Einsetzungsbeschlusses war ein Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Bundestagsdrucksache 20/1023). In dem Einsetzungsbeschluss vom 16. März 2022 heißt es:

- 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.

### 1.2 Mitglieder der Kommission

Der Kommission gehörten 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, wobei die Fraktion der AfD nach dem Ausscheiden des von ihr benannten sachverständigen Mitglieds am 7. Juli 2022 keine Neubenennung vorgenommen hat.

Die folgenden Mitglieder des Deutschen Bundestages gehörten der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit 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> (bis 11. Oktober 2022) Abg. Susanne <b>Hennig-Wellsow</b> (ab 12. Oktober 2022)

Da der Einsetzungsbeschluss keine Stellvertretung von Mitgliedern vorsah, 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.)

### 9. Sitzung am 30. August 2022:

Abg. Michael <b>Frieser</b> (CDU/CSU)	für Abg. Alexander <b>Hoffmann</b> (CDU/CSU)
---------------------------------------	--

### 11. Sitzung am 29. September 2022:

Abg. Philipp <b>Amthor</b> (CDU/CSU)	für Abg. Ansgar <b>Heveling</b> (CDU/CSU)
Abg. Susanne <b>Hennig-Wellsow</b> (DIE LINKE.)	für Abg. Petra <b>Pau</b> (DIE LINKE.)

### 15. Sitzung am 1. Dezember 2022:

Abg. Maik <b>Außendorf</b> (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	für Abg. Ulle <b>Schauws</b> (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
---	---

**16. Sitzung am 27. April 2023:**

Abg. Maik **Außendorf**  
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Abg. Dr. Thorsten **Lieb** (FDP)

für Abg. Dr. Till **Steffen**  
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

für Abg. Stephan **Thomae** (FDP)

**Der Kommission gehörten 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. Joachim **Behnke**  
Zeppelin Universität Friedrichshafen

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

Dr. Anna **Gloßner**  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
(für die Sitzungen am 29. September 2022  
und am 13. Oktober 2022)

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

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

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

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

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

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

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

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

Prof. Dr. Robert **Vehrkamp**  
Bertelsmann Stiftung, Berlin  
(außer für die Sitzungen am 29. September 2022  
und am 13. Oktober 2022)

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

*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 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 <b>Hartmann</b>	CDU/CSU:	Abg. Ansgar <b>Heveling</b>
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN:	Abg. Dr. Till <b>Steffen</b>	FDP:	Abg. Konstantin <b>Kuhle</b>
AfD:	Abg. Albrecht <b>Glaser</b>	DIE LINKE.:	Abg. Petra <b>Pau</b> (bis 11. Oktober 2022) Abg. Susanne <b>Hennig-Wellsow</b> (ab 12. Oktober 2022)

#### 1.5 Begleitung der Arbeit der Kommission

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

#### 1.6 Arbeitsweise der Kommission und Verlauf der Beratungen

Die konstituierende Sitzung der Kommission fand am 7. April 2022 unter Vorsitz der Bundestagspräsidentin Bärbel Bas statt.

Bis zur parlamentarischen Sommerpause 2022 hat sich die Kommission 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“ mit den damit zusammenhängenden Fragen zur Anpassung des Bundestagswahlrechts behandelt.

Nach der Beschlussfassung über den Zwischenbericht in der 9. Sitzung am 30. August 2022 hat die Kommission ihre Beratungen fortgesetzt und in der 10. Sitzung am 22. September 2022 die Themen „Dauer der Legislaturperiode“, „Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten“ und erneut die „Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre“ behandelt. In der 11. Sitzung am 29. September 2022 und der 12. Sitzung am 13. Oktober 2022 wurde die Beratung zum Thema „Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Bundestag“ fortgesetzt. Die 13. und 14. Sitzung am 20. Oktober 2022 und am 10. November 2022 befassten sich mit Fragen des „Wahlverfahrens“ sowie mit Fragen zu „Wahlkreisen und Wahlkreiskommission“. In der 15. Sitzung am 1. Dezember 2022 wurden einzelne Aspekte zur „Modernisierung der Parlamentsarbeit“ aufgegriffen.

Wesentlich für die Arbeitsweise der Kommission war, dass alle Sitzungen der Kommission öffentlich waren und als Echtzeitübertragungen im Internet (Livestream) sowie im Parlamentsfernsehen verfolgt werden konnten. Von der Möglichkeit, im Einzelfall die Öffentlichkeit von der Sitzung auszuschließen, hat die Kommission keinen Gebrauch gemacht.

Die Sitzungen der Kommission wurden thematisch jeweils mit Hilfe von Leitfragen zu den einzelnen Themenkomplexen, die unter den Fraktionen abgestimmt wurden, 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 grundsätzlich im Internet veröffentlicht.

## 1.7 Zwischenbericht

Die Kommission hat in der 9. Sitzung am 30. August 2022, entsprechend den Vorgaben des Einsetzungsbeschlusses, einen Zwischenbericht beschlossen.<sup>1</sup> Der Zwischenbericht enthält, wie im Einsetzungsbeschluss vorgesehen, die abschließenden Empfehlungen der Kommission zur Verkleinerung des Bundestages. Darüber hinaus enthält der Zwischenbericht Empfehlungen zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre sowie einen Zwischenstand der Beratungen zur gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag. Im Zwischenbericht wurden insgesamt 9 abweichende Voten veröffentlicht.

## 2 Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre

Die Kommission hat sich in ihrer 10. Sitzung am 22. September 2022 erneut mit der Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre befasst. Sie hatte hierzu bereits in ihrer 3. Sitzung am 28. April 2022 beraten und im Zwischenbericht Empfehlungen abgegeben.<sup>2</sup>

### 2.1 Ausgangslage

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden gemäß Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (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.<sup>3</sup>

Nachdem sich die Kommission in ihrem Zwischenbericht mehrheitlich für eine Absenkung des aktiven Wahlalters sowohl bei Europa- als auch bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre ausgesprochen hatte,<sup>4</sup> hat der Deutsche Bundestag am 10. November 2022 beschlossen, das in § 6 Europawahlgesetz festgelegte Mindestwahlalter für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament auf 16 Jahre abzusenken.<sup>5</sup>

### 2.2 Verlauf der Beratungen

In den Beratungen wurden vor dem Hintergrund der Entscheidungen auf Länderebene in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg erneut Argumente für und gegen eine Absenkung des Mindestwahlalters bei der Bundestagswahl auf 16 Jahre ausgetauscht. Hingewiesen wurde insbesondere auf die Kohärenz der Rechtsordnung, mit der in der Sitzung der Kommission im April 2022 versucht worden sei, gegen eine Absenkung zu argumentieren.<sup>6</sup> Die Situation habe sich seitdem jedoch fortentwickelt. Angesichts der Absenkung des Wahlalters für die Wahlen zum Europäischen Parlament, sowie verschiedener Koalitionsvereinbarungen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zum Wahlalter bei Landtagswahlen, stelle sich die Frage, wie es sich rechtfertigen ließe, das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei der Bundestagswahl bei 18 Jahren zu belassen.<sup>7</sup> Die neuere Wahlforschung habe zudem festgestellt, dass der Ausschluss empirisch messbare, demotivierende Effekte habe und zu einer geringeren Wahlbeteiligung bei der anschließenden Wahl führe. Für die betroffenen Jungwähler sei es nicht nachvollziehbar, an Kommunal-, Landtags- und Europawahlen teilzunehmen, aber von der Bundestagswahl ausgeschlossen zu sein.<sup>8</sup>

Andere Teile der Kommission sahen dagegen im Vergleich zu den Beratungen der Kommission im April 2022 keine wesentlichen Änderungen in der Beurteilung. Aus der Tatsache, dass in Baden-Württemberg das Wahlalter für die Landtagswahl herabgesetzt und in Nordrhein-Westfalen eine entsprechende Absicht im Koalitionsvertrag

<sup>1</sup> Bundestagsdrucksache 20/3250.

<sup>2</sup> Vgl. Zwischenbericht, Kapitel 3, S. 27 ff.

<sup>3</sup> In dem vom Europäischen Parlament im Mai 2022 vorgeschlagenen Verordnungsentwurf zur Reform des europäischen Wahlrechts ist dagegen vorgesehen, das Mindestwahlalter bei den Wahlen zum Europäischen Parlament unionsweit einheitlich auf 16 Jahre festzulegen, unbeschadet bestehender Verfassungsordnungen, die ein Mindestwahlalter von 17 oder 18 Jahren vorsehen.

<sup>4</sup> Bundestagsdrucksache 20/3250, S. 31.

<sup>5</sup> Sechstes Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes, BGBl. 2023 I Nr. 11 vom 13. Januar 2023; Die Fraktion DIE LINKE. hat einen Antrag zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre eingebracht (Bundestagsdrucksache 20/5358).

<sup>6</sup> Hartmann, Protokoll der 10. Sitzung, S. 13.

<sup>7</sup> Hartmann, Protokoll der 10. Sitzung, S. 13; Vehrkamp, Protokoll der 10. Sitzung, S. 13; Schauws, Protokoll der 10. Sitzung, S. 14.

<sup>8</sup> Vehrkamp, Protokoll der 10. Sitzung, S. 13.

festgehalten worden sei, würde sich hinsichtlich des Mindestwahlalters bei der Bundestagswahl keine Notwendigkeit für eine Änderung des Grundgesetzes ergeben.<sup>9</sup> Auch die Absenkung des Mindestwahlalters für die Europawahl habe dies nicht zur Folge. Unterschiedliche Wahlbiografien gebe es schon viele Jahre, da in den Kommunen das Wahlalter bereits seit geraumer Zeit asynchron zum Wahlalter für die Bundestagswahl geregelt sei. 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.<sup>10</sup> Nach wie vor hätten die meisten europäischen Länder ein Wahlalter von 18 Jahren.<sup>11</sup> Entscheidend sei zudem nicht die Lage in anderen (Bundes-)Ländern, sondern die inhaltliche Beurteilung, die empirische und jugendpsychologische Erkenntnisse berücksichtigen müsse.<sup>12</sup>

### 2.3 Empfehlung

Die Kommission begrüßt mehrheitlich, dass der Deutsche Bundestag entsprechend ihrer Empfehlung das aktive Wahlrecht für die Wahlen zum Europäischen Parlament bereits auf 16 Jahre abgesenkt hat.<sup>13</sup>

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag mehrheitlich die Absenkung des aktiven Wahlalters bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre.

Im Übrigen wird hinsichtlich der Feststellungen auf den Zwischenbericht verwiesen.

### 2.4 Ergänzende Begründung der Abgeordneten Hennig-Wellsow und der Sachverständigen Wawzyniak

Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG lege fest, dass das Volk die Staatsgewalt unter anderem durch Wahlen ausübe. Zum Volk gehörten auch Personen unter 18 Jahren. Mit der Regelung in Artikel 38 Absatz 2 GG, welche die Wahlberechtigung an die Vollendung des 18. Lebensjahres knüpfe, würden Personen unter 18 Jahren vom Wahlrecht ausgeschlossen. Ein solcher Wahlrechtsausschluss sei begründungsbedürftig und verlange als Rechtfertigung einen besonders legitimierten Grund von Verfassungsrang. Dieser sei mindestens für den Wahlrechtsausschluss von 16-Jährigen nicht erkennbar. Insbesondere könne auch nach den Erfahrungen in den Bundesländern mit dem aktiven Wahlrecht von 16-Jährigen kein Anhalt für eine Legitimität eines solchen Wahlrechtsausschlusses begründet werden.

### 2.5 Sondervotum der Abgeordneten Heveling, Hoffmann und Warken sowie der Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl

Die Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion sowie die Sachverständigen *Schmahl*, *Mellinghoff* und *Grzeszick* empfehlen, die Wahlberechtigung in Artikel 38 Absatz 2 GG weiterhin bei der Vollendung des 18. Lebensjahres zu belassen. Sie sprechen sich gegen die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre aus. Die Herstellung einer (vermeintlichen) Kohärenz zwischen dem aktiven Wahlalter bei Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen sei nicht nur nicht erforderlich, sondern auch nicht angezeigt. Die politische Reichweite und die Wirkungen der jeweiligen Wahlen seien unterschiedlich, zumal sie auch auf unterschiedliche Gebietskörperschaften und „Verfassungsräume“ treffen. Stattdessen sollte bei der anzustrebenden Kohärenz das aktive Wahlalter bei Bundestagswahlen mit dem Volljährigkeitsalter im Bürgerlichen Gesetzbuch, einem Bundesgesetz, verglichen werden. Nach § 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches trete die Volljährigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres ein. Würde das aktive Wahlalter in Artikel 38 Absatz 2 GG auf die Vollendung des 16. Lebensjahres herabgesetzt, öffnete dies Tür und Tor für eine Absenkung auch des Volljährigkeitsalters. Immerhin habe die Reduzierung des aktiven Wahlalters im Jahr 1970 von 21 Jahren auf 18 Jahre nur wenige Jahre später auch zur Absenkung des Volljährigkeitsalters von 21 Jahren auf 18 Jahre geführt. Die Absenkung des Volljährigkeitsalters auf 16 Jahre widerspräche dem „Schutzraum der Kindheit“. Darüber hinaus hätte sie zur Folge, dass die in der – auch für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen – UN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte und Gewährleistungen nicht mehr auf Jugendliche ab der Vollendung des 16. Lebensjahres anwendbar wären. Für diese Gruppe entstünden in diesem Fall empfindliche Schutzlücken.

<sup>9</sup> *Heveling*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 13.

<sup>10</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 14.

<sup>11</sup> *Heveling*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 13; *Glaser*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 14.

<sup>12</sup> *Glaser*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 14.

<sup>13</sup> Sechstes Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes, BGBl. 2023 I Nr. 11 vom 13. Januar 2023.

## 2.6 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

1. Für eine Absenkung des aktiven Wahlalters sowohl bei Europa- als auch bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre, bei Europawahlen zwischenzeitlich gesetzlich verwirklicht, könne das politische Interesse und Engagement vieler junger Menschen, das Ziel der Generationengerechtigkeit sowie die angeblich positiven Erfahrungen mit einer entsprechenden Absenkung des Wahlalters bei Landtags- und Kommunalwahlen in mehreren Ländern sprechen. Die AfD-Fraktion empfehle, das wichtige Thema ohne Vorfestlegung zu diskutieren. Am Wahlalter mit 18 Jahren solle aber nach gründlicher Abwägung tendenziell festgehalten werden.
2. Der AfD-Vertreter empfiehlt, dass politische Zielsetzungen nicht Gegenstand des Schulunterrichts sein können beziehungsweise sollten.

Begründung zu 1.:

Entscheidend sei, dass es eine gewisse Symmetrie und Kohärenz der Rechtsordnung gebe. Maßgebliche Altersgrenzen in der Rechtsordnung seien mit Bedacht und entsprechend gründlicher Begründung unterschiedlich geregelt. Für die demokratische Legitimation sei es entscheidend, dass die Wähler urteilsfähig seien. Entscheidende Anknüpfungspunkte seien die Altersgrenze für die unbeschränkte Geschäftsfähigkeit, die volle zivilrechtliche Deliktsfähigkeit und unbeschränkte Strafmündigkeit. Die in diesen gesetzgeberischen Entscheidungen zum Ausdruck gebrachte mangelnde Einsichtsfähigkeit und Handlungssteuerung Jugendlicher, verlange nach einer parallelen Wertunterscheidung im Wahlrecht. Der Obmann der AfD-Fraktion stellt fest, dass die Entscheidungs- und Urteilsfähigkeit den Dreh- und Angelpunkt der Debatte darstelle. Ein Wertungswiderspruch müsse vermieden werden. Wenn das Rechtssystem davon ausgehe, dass junge Menschen nicht in der Lage seien, Geschäfte des Alltags zu besorgen und zivilrechtliche Haftungsfolgen des eigenen Verhaltens und strafrechtlichen Konsequenzen tragen zu müssen, sei es widersprüchlich, davon auszugehen, dass diese Menschen angesichts der hochkomplexen Materie staatlicher Politik eine verantwortliche Wahlentscheidung treffen könnten. Ähnlich äußerten sich auch andere Mitglieder der Wahlrechtskommission, insbesondere aus den Reihen der sachverständigen Mitglieder. Ein Wahlrecht für Bürger unter achtzehn Jahren gebe es nur in zehn von insgesamt 223 staatlichen Entitäten. Von den 32 EFTA-Staaten plus Großbritannien seien es drei Staaten.

Begründung zu 2.:

Die Gefahr der politischen Meinungsbeeinflussung (u. a.) sei gegeben. Eine solche wäre der Demokratie und der Persönlichkeitsentwicklung abträglich. Das Thema „Wahlrechtsalter“ selbst könne selbstverständlich Gegenstand von Ausbildungsveranstaltungen zur politischen Bildung sein.

## 3 Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag

Die Kommission hat sich in drei Sitzungen am 12. Mai 2022, 29. September 2022 und 13. Oktober 2022 mit der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag befasst.

### 3.1 Ausgangslage

Die Kommission soll auf der Grundlage des § 55 BWG und dem daraus folgenden Arbeitsauftrag im 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 bei der Bundestagswahl 2021 rund 51,7 Prozent. Der Anteil der weiblichen Abgeordneten im Parlament betrug zu Beginn der 20. Wahlperiode hingegen lediglich 34,8 Prozent (SPD 41,7 Prozent, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 59,3 Prozent, DIE LINKE. 53,8 Prozent, FDP 23,9 Prozent, CDU/CSU 23,4 Prozent und AfD 13,3 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>14</sup> Auch in den Landesparlamenten ist durchschnittlich ein Drittel der Abgeordneten Frauen. Den höchsten Anteil verzeichnen Hamburg mit einem Frauenanteil von 43,9

<sup>14</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 12.

Prozent, Schleswig-Holstein mit 42 Prozent und Bremen mit 40,5 Prozent, den geringsten Anteil weiblicher Abgeordneter haben Sachsen-Anhalt (27,8 Prozent), Sachsen (27,7 Prozent) und Bayern (26,8 Prozent).<sup>15</sup>

Der Frauenmitgliederanteil der Parteien in Deutschland variiert: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben einen Frauenanteil von 42,3 Prozent, DIE LINKE. 36,8 Prozent und die SPD 33,1 Prozent. In der CDU sind 26,6 Prozent der Mitglieder Frauen, in der CSU 21,6 Prozent. Dann folgen die FDP mit 20,1 Prozent und die AfD mit 18,7 Prozent.<sup>16</sup>

Einige Parteien regeln in ihren Satzungen die paritätische Besetzung von Wahllisten für die Bundestagswahl: SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. sehen verbindlich alternierende Listen vor.<sup>17</sup> Die Satzung der CDU regelt, dass unter drei aufeinanderfolgenden Listenplätzen mindestens eine Frau vorgeschlagen werden soll. Zusätzlich und befristet bis zum 31. Dezember 2029 gilt, dass ab dem 1. Januar 2024 unter den ersten zehn Listenplätzen mindestens eine weitere Frau und ab dem 1. Juli 2025 unter den ersten zehn Listenplätzen mindestens zwei weitere Frauen nominiert werden sollen. Bei der CSU haben die Parteivorstände bei der Aufstellung der Kandidaturen auf eine ausgewogene Beteiligung von Frauen hinzuwirken.<sup>18</sup> Für die Nominierung von Wahlkreiskandidaturen finden sich in keinem Satzungsrecht der Parteien paritätische Vorgaben.

Auf den Plätzen der Landeslisten für den 20. Deutschen Bundestag 2021 kandidierten für die SPD 44,3 Prozent, für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 55,5 und für DIE LINKE. 51,3 Prozent Frauen. Bei der CDU waren es 43,4 Prozent, bei der CSU 50 Prozent, bei der FDP 25 Prozent. Die AfD nominierte 14,4 Prozent Frauen auf ihren Landeslisten. Bei der Aufstellung der 299 Wahlkreiskandidaturen nominierten SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. 39,5, 48,2 und 34,1 Prozent Frauen. Bei der CDU waren es 24,9 Prozent, bei der CSU 21,7 Prozent, bei der FDP 22,1 Prozent. Die AfD nominierte 13 Prozent Frauen.<sup>19</sup>

Es ist verfassungsrechtlich umstritten, ob und wenn ja, welche Möglichkeiten es gibt, über wahlrechtliche Regelungen eine paritätische parlamentarische Repräsentanz von Frauen und Männern zu erreichen. Einigkeit besteht darin, dass entsprechende Regelungen dann auch die Möglichkeit der Kandidatur von Personen mit der Geschlechtseintragung „divers“ zu beinhalten hätten.

Im Zusammenhang mit Paritätsregelungen sind folgende, vom Bundesverfassungsgericht konkretisierte Verfassungsvorgaben zu beachten:

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl (Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG) erfasst die freie Stimmabgabe der Wählerinnen und Wähler und die dadurch zum Ausdruck kommende freie Willensbildung. Erfasst wird die Stimmabgabe, die ohne Zwang und sonstige Beeinflussung erfolgen soll, aber auch das gesamte Wahlvorbereitungsverfahren, das sich unter anderem auf die Beteiligung der Parteimitglieder an der Aufstellung von Kandidierenden und von Listen erstreckt.<sup>20</sup> Der ebenfalls in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG enthaltene Grundsatz der Gleichheit der Wahl ermöglicht es allen Wahlberechtigten, ihr aktives und passives Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise auszuüben. Hinsichtlich des passiven Wahlrechts steht den Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern sowie Parteien die formal gleiche Chance zu, Mitglied des Parlaments zu werden. Geltung entfaltet der Grundsatz bereits im Vorfeld der Wahl und während des gesamten Wahlverfahrens.<sup>21</sup>

Darüber hinaus wird die im Demokratieprinzip verankerte Gesamtrepräsentation (Artikel 20 Absatz 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG) angeführt, der zufolge die Abgeordneten des Deutschen Bundestages weder ein Land oder einen Wahlkreis noch eine Partei oder eine bestimmte Bevölkerungsgruppe vertreten, sondern Repräsentanten des gesamten Volkes sind.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 18; <https://www.landtag.ltsh.de/parlament/der-20-1t/>; <https://www.landtag.nrw.de/home/der-landtag/abgeordnete-und--fraktionen/die-abgeordneten/statistiken/statistik-frauenanteil-17wp.html>; <https://www.landtag-niedersachsen.de/abgeordnete-und-fraktionen/abgeordnete/statistiken/>.

<sup>16</sup> Zeitschrift für Parlamentsfragen 2022, Heft 2, S. 382 - 408.

<sup>17</sup> § 4 der Wahlordnung der SPD, Stand: 11. Dezember 2021; § 3 der Satzung des Bundesverbandes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Stand: 16. Oktober 2022; § 10 der Bundessatzung DIE LINKE., Stand: 2022.

<sup>18</sup> § 15 des Statuts der CDU, Stand: 10. September 2022; § 8 der Satzung der CSU, Stand: 19. Oktober 2019.

<sup>19</sup> Bundeswahlleiter, Sonderheft Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber, abrufbar auf <https://www.bundeswahlleiter.de>.

<sup>20</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – Randnummer 103.

<sup>21</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – Randnummern 56, 57.

<sup>22</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – Randnummern 65, 66.

Des Weiteren ist die in Artikel 21 Absatz 1 GG verankerte Parteienfreiheit zu berücksichtigen. Dazu gehören die ausdrücklich genannte Gründungsfreiheit der Parteien und die freie Betätigung, die ihrerseits insbesondere in der Programmfreiheit zum Ausdruck kommt. Ergänzend zur inhaltlichen Zielsetzung einer Partei treten die Organisationsfreiheit, die Wahlvorschlagsfreiheit und die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb hinzu.<sup>23</sup>

Eine Paritätsregelung würde auch den Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3 Absatz 2 und Absatz 3 Satz 1 GG betreffen. Der Regelungsgehalt des Artikel 3 Absatz 2 GG geht über das in Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG enthaltene Diskriminierungsverbot hinaus, indem hier ein Gleichberechtigungsgebot aufgestellt wird, das auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern in der gesellschaftlichen Wirklichkeit abzielt. Ziele sind die Beseitigung von Rechtsnormen, die Vor- oder Nachteile direkt, mittelbar oder faktisch an ein Geschlecht knüpfen und die künftige Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter in allen Rechts- und Lebensbereichen. Dem Gesetzgeber kommt ein weiter Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Maßnahmen zu, die er zur Durchsetzung der Geschlechtergleichheit ergreift.<sup>24</sup>

Darüber hinaus sind folgende verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu nennen, die sich spezifisch auf Paritätsregelungen beziehen oder sich mit entsprechenden Regelungen auseinandersetzen:

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat im Jahr 2014 über eine Regelung im Kommunalwahlgesetz entschieden, nach der auf den Stimmzetteln der Wortlaut von Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 GG abzudrucken und der Geschlechteranteil in der Vertretungskörperschaft zum Zeitpunkt zwei Monate vor der Wahl anzugeben waren. Auch die Wahlvorschläge mit Angabe des Geschlechts und Angaben zum Geschlechteranteil waren auf der Liste der Wahlwerbenden aufzuführen. Die entsprechend den kommunalgesetzlichen Vorgaben ausgestalteten Stimmzettel verletzten nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs den Grundsatz der Freiheit der Wahl und stellten eine unzulässige staatliche Einwirkung auf die Wahlentscheidung im Zeitpunkt der Stimmabgabe dar, die auch nicht durch das legitime verfassungsrechtliche Ziel der Erhöhung der Repräsentanz von Frauen gerechtfertigt werden könne.<sup>25</sup>

Der Verfassungsgerichtshof Bayern wies im Jahr 2018 einen Antrag zurück, den Landesgesetzgeber zu verpflichten, Wahlgesetze paritätisch auszugestalten. Die angegriffenen Regelungen seien geschlechtsneutral gefasst, weshalb durch diese rechtlich-formale Betrachtungsweise die Rechte der Antragstellenden nicht verletzt seien. Aus der Bayerischen Verfassung ließe sich keine Verpflichtung des Gesetzgebers für die Einführung einer Paritätsregelung 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>26</sup>

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>27</sup> Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat im Verfahren einer abstrakten Normenkontrolle die Gesetzesänderung mit einer Entscheidung von sechs zu drei Stimmen für nichtig erklärt. Urteilsgründe und Sondervoten bewerteten die Verfassungsmäßigkeit der Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien durch ein Paritätsgesetz unterschiedlich.<sup>28</sup> Die beiden Sondervoten, an denen die beiden Richterinnen des Gerichtshofs beteiligt waren, kamen zu dem Ergebnis, dass das Paritätsgesetz sowohl bezüglich der Landesverfassung als auch bezüglich des Grundgesetzes verfassungskonform sei. Eine Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs wurde vom Bundesverfassungsgericht wegen mangelnder Substantiierung nicht zur Entscheidung angenommen. Unter anderem sei zweifelhaft, ob

<sup>23</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – Randnummer 105.

<sup>24</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – Randnummern 93, 98; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 – Randnummer 60.

<sup>25</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13. Juni 2014 – VGH N 14/14 und VGH B 16/14 – S. 4, 13, 20, 22.

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

<sup>27</sup> Landtagsdrucksache 6/6964; Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen 2019 Nr. 9, S. 322.

<sup>28</sup> Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 15. Juli 2020 – VerFGH 2/20 – S. 27, 46, 52.

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>29</sup> Auch das Paritätsgesetz von Brandenburg<sup>30</sup> wurde vom dortigen Landesverfassungsgericht aufgrund einer Verfassungsbeschwerde für verfassungswidrig und damit für nichtig erklärt.<sup>31</sup> Die Vorgabe einer paritätischen Besetzung von Landeslisten verletze vor allem die passive Wahlrechtsgleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten. Aus dem Demokratieprinzip folge auch kein Auftrag zur Spiegelung des Bevölkerungsanteils von Männern und Frauen im Parlament. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg ist einstimmig ergangen. Über die dagegen beim Bundesverfassungsgericht eingereichte Verfassungsbeschwerde ist noch nicht entschieden.

Das Bundesverfassungsgericht verwarf im Dezember 2020 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>32</sup>, als unzulässig.<sup>33</sup> Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit paritätischer Wahlgesetze konnte das Bundesverfassungsgericht offen lassen. Im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde entscheidungserheblich war allein die Frage, ob der Gesetzgeber von Verfassungswegen verpflichtet sei, das Wahlvorschlagsrecht der politischen Parteien paritätisch auszugestalten.<sup>34</sup>

Ungeachtet der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen bestehen in der juristischen Literatur unterschiedliche Auffassungen zur Zulässigkeit rechtlich verbindlicher Paritätsregelungen bei Parlamentswahlen.<sup>35</sup> Paritätsregelungen werden teilweise als verfassungswidrig, teilweise als verfassungsgemäß und teilweise sogar als verfassungsrechtlich geboten eingestuft.

Neben den genannten Verfassungsvorgaben sind Regelungen des geltenden Bundeswahlgesetzes in die Erörterung von Paritätsregelungen einzubeziehen. Dieses sind insbesondere die Vorschriften, die die Erst- und Zweitstimme, die Wahl in den Wahlkreisen und nach Landeslisten sowie die Wahlvorschläge betreffen. Im Einzelnen ist auf die Aufstellung der Parteibewerbenden nach § 21 BWG und die Einreichung und Zulassung der Landeslisten nach den §§ 27, 28 BWG sowie die Stimmabgabe der Wählenden über Stimmzettel nach den §§ 30, 34 BWG hinzuweisen.

## 3.2 Verlauf der Beratungen

Die Kommission hat sich in ihren Beratungen im Anschluss an den Zwischenbericht<sup>36</sup> vertieft mit den Gründen der Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag, mit der Situation in anderen europäischen Ländern sowie mit Vorschlägen zur Verbesserung der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Parlament befasst.

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

Die Kommission stimmte nicht nur weitgehend darin überein, dass Frauen und Männer im Deutschen Bundestag nicht gleichberechtigt repräsentiert sind. Sie hielt dies auch für problematisch.<sup>37</sup> Dies gelte insbesondere für die in den Wahlkreisen direkt gewählten Abgeordneten, von denen im 20. Deutschen Bundestag bei der Konstituierung 73,9 Prozent männlich gewesen seien. Die Kommission hat zunächst die Gründe und die strukturelle Problematik des Zugangs von Frauen zu politischen Ämtern und Mandaten beraten. Als Zusammenfassung dieser Erörterungen sind folgende Ursachen zu nennen:

<sup>29</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 06. Dezember 2021 – 2 BvR 1470/20 – Randnummern 1, 49.

<sup>30</sup> Landtagsdrucksache 6/8210.

<sup>31</sup> Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 23. Oktober 2020 – VfGBbg 55/19 – Randnummer 230.

<sup>32</sup> Bundestagsdrucksache 19/9450 ff. S.71-77; Bundestagsplenarprotokoll 19/98 S. 11780.

<sup>33</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19.

<sup>34</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 – Randnummern 46, 111.

<sup>35</sup> *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, 2022, S. 21, Fußnote 26 mit weiteren Nachweisen; *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, 2022, S. 2 ff., 81 ff., et passim mit weiteren Nachweisen; *Wawzyniak*, Chancengerechtigkeit für Frauen im Wahlrecht, 2022, S. 108, Kapitel A. IV.8 mit weiteren Nachweisen.

<sup>36</sup> Vgl. den Zwischenbericht der Kommission, Bundestagsdrucksache 20/3250, S. 37.

<sup>37</sup> Andere Ansicht *Glaser*, Sondervotum 4.4.2 im Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 20/3250, Kommissionsdrucksache 20(31)043, Kommissionsdrucksache 20(31)049; auch andere Ansicht zu dem Auftrag der Kommission nach § 55 BWG, Protokoll der 12. Sitzung, S. 5, 14.

- Als Grund für die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag wurde angeführt, dass die Chance von Frauen, sich im politischen Wettbewerb durchzusetzen, geringer sei und daher eine Chancenungleichheit zwischen Frauen und Männern bestehe.<sup>38</sup> Dies zeige sich insbesondere bei den Aufstellungsveranstaltungen: Es würden weniger Frauen als Männer für die Listen nominiert und eine noch geringere Anzahl von Frauen in den Wahlkreisen als Kandidatinnen aufgestellt. Wenn nur eine geringe Anzahl von Frauen aufgestellt würde, sei die Möglichkeit der Wählenden, Frauen ins Parlament zu wählen, eingeschränkt.<sup>39</sup> In Parteien mit Regelungen zur paritätischen Kandidierendenaufstellung für die Listen sei die Chancenungleichheit abgemildert.<sup>40</sup>
- Des Weiteren waren Mitglieder der Kommission der Auffassung, dass sich die Chancenungleichheit von Frauen in einzelnen Parteien auch dadurch zeigen würde, dass direkt kandidierende Frauen eher in Wahlkreisen aufgestellt würden, die für diejenigen Parteien nicht oder nur schwer gewinnbar seien<sup>41</sup> oder dass Listenkandidatinnen auf den hinteren und damit aussichtsloseren Listenplätzen aufgestellt würden.<sup>42</sup>
- Zudem wurde angeführt, dass Frauen auch deshalb seltener für ein Wahlkreismandat kandidieren würden, weil es erheblicher finanzieller Beträge bedürfe, als Wahlkreiskandidatin oder Wahlkreiskandidat anzutreten und Frauen schon wegen ihrer seit 1949 bestehenden strukturellen faktischen Entgeltdiskriminierung geringere Möglichkeiten der Finanzierung hätten.<sup>43</sup>
- Es wurde darauf hingewiesen, dass für Frauen die (zeitliche) Vereinbarkeit von Beruf, Familie und parteipolitischem Engagement ungleich schwerer sei als für Männer, da sie beispielweise mehr „Care-Arbeit“ leisten würden. Daraus folge, dass Frauen seltener die Entscheidung treffen würden, Mitglied in einer Partei zu werden und sich dort politisch zu engagieren.<sup>44</sup> Bedeutsam sei dies deshalb, weil einem Mandat im Deutschen Bundestag häufig parteipolitische Arbeit und kommunalpolitisches Engagement vorausgingen.<sup>45</sup>
- Darüber hinaus sei die gleichzeitige Wahrnehmung von Aufgaben in der Politik und der Familie häufig zeitlich nicht miteinander vereinbar; auch Regelungen zum Mutterschutz, zur Elternzeit und Pflege seien auf das Mandat im Deutschen Bundestag nicht oder nicht unproblematisch anwendbar.<sup>46</sup>
- Als weiterer Grund für die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag wurde die strukturelle Diskriminierung von Frauen in der Politik benannt.<sup>47</sup> Sie zeige sich unter anderem in den parteiinternen Strukturen. Männer hätten einen zeitlichen Vorsprung von 50 Jahren, in der Politik tätig zu sein. So seien die Politik und Parteien strukturell männlich geprägt, was soziokulturell die politische Praxis präge und Frauen benachteilige.<sup>48</sup>
- Zudem gebe es einen wechselseitigen Zusammenhang zwischen der gesellschaftlichen Ungleichheit und der politischen Ungleichheit. Gesellschaftliche Gleichheit setze politische Gleichheit voraus und politische

<sup>38</sup> von Achenbach, Protokoll der 11. Sitzung, S. 7, 18; Ferner, Protokoll der 4. Sitzung, S. 12, Kommissionsdrucksache 20(31)006, 12; Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 1; Möllers, Protokoll der 11. Sitzung, S. 16; Vehrkamp, Protokoll der 4. Sitzung, S. 8; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 5 f.

<sup>39</sup> Ferner, Protokoll der 4. Sitzung, S. 21, Protokoll der 11. Sitzung, S. 16; Laskowski, Protokoll der 11. Sitzung, S. 10, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 2; Wawzyniak, Protokoll der 4. Sitzung, S. 23.

<sup>40</sup> Laskowski, Protokoll der 4. Sitzung, S. 11, Protokoll der 11. Sitzung, S. 10, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 2.

<sup>41</sup> Ferner, Protokoll der 11. Sitzung, S. 10, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 1.

<sup>42</sup> Ferner, Protokoll der 4. Sitzung, S. 21; Möllers, Protokoll der 4. Sitzung, S. 11.

<sup>43</sup> Ferner, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 1; Laskowski, Protokoll der 4. Sitzung, S. 12, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 2; Gloßner, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 12 f.; die Mitglieder sprechen finanzielle Mittel im fünfstelligem Eurobereich an. Als Hintergrund zu den Unterschieden finanzieller Möglichkeiten von Frauen und Männern verweisen sie auf die Darstellungen des Statistischen Bundesamtes zum Gender-Pay-Gap: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-1/gender-pay-gap.html>.

<sup>44</sup> Behnke, Protokoll der 4. Sitzung, S. 24; Ferner, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 3, 11, Protokoll der 4. Sitzung, S. 12; Gloßner, Protokoll der 11. Sitzung, S. 6, 19 mit Verweis auf Müller/Tesch-Römer: „Früheres Engagement und Engagementbereitschaft“, 2017, abrufbar unter <https://springer.com/>; Schmahl, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4; Schönberger, Protokoll der 4. Sitzung, S. 18.

<sup>45</sup> Ferner, Protokoll der 4. Sitzung, S. 21; Grzeszick, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4.

<sup>46</sup> Schmahl, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4, 20; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 8.

<sup>47</sup> von Achenbach, Protokoll der 4. Sitzung, S. 17, Protokoll der 11. Sitzung, S. 18; Ferner, Protokoll der 4. Sitzung, S. 12, Protokoll der 11. Sitzung, S. 9; Möllers, Protokoll der 11. Sitzung, S. 16; Schönberger, Protokoll der 4. Sitzung, S. 18 f.; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 4 ff.

<sup>48</sup> von Achenbach, Protokoll der 4. Sitzung, S. 23; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 6 f.



Gleichheit werde durch gesellschaftliche Gleichheit gefördert.<sup>49</sup> Insgesamt hindere aber die gesellschaftliche Lebenswirklichkeit mit tradierten Rollenmustern und Stereotypen Frauen am Zugang in die Politik.<sup>50</sup>

- Einige Mitglieder der Kommission betonten, dass sich Gesetzgebung unterschiedlich auf die Lebenssituation von Frauen und Männern auswirke. Je weniger Frauen an politischen Entscheidungen beteiligt seien, umso geringer sei die Möglichkeit, wirksam Einfluss zu nehmen, um bestehende Benachteiligungen abzubauen oder Verschlechterungen zu verhindern.<sup>51</sup>

Die Ursachen für eine niedrigere Repräsentanz von Frauen bewerteten die Kommissionsmitglieder unterschiedlich, insbesondere im Hinblick darauf, ob Frauen und Männer dieselben Chancen haben, erfolgreich für ein Wahlkreismandat zu kandidieren oder einen aussichtsreichen Listenplatz zu erlangen. Einige Parteien haben eine verbindliche paritätische Regelung in ihren Satzungen getroffen und weisen im Vergleich einen höheren Anteil weiblicher Abgeordnete auf als die Parteien, die für ihre Landeslisten keine entsprechenden Vorgaben anwenden. Demzufolge wurde teilweise angeführt, dass Chancengleichheit zur Erlangung eines Mandats solange nicht gegeben sei, wie paritätische Vorgaben bei den Aufstellungsverfahren der Parteien nicht angeglichen seien. Nach dieser Auffassung würde der Frauenanteil im Deutschen Bundestag vor allem von Parteien gewährleistet werden, die einen hälftigen, paritätischen Frauenanteil bei der Kandidierendenaufstellung in ihren Satzungen vorhalten. Diese Parteien, namentlich SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE., würden dafür sorgen, dass der Frauenanteil im Deutschen Bundestag seit 1998 zumindest etwa ein Drittel betrage, auch wenn er seitdem nicht steige.<sup>52</sup> Bei einer hypothetischen Anwendung der paritätischen Satzungsregelungen auf alle Parteien ergebe sich, dass im 20. Deutschen Bundestag ein Frauenanteil von 40 Prozent erreicht worden wäre.<sup>53</sup>

Ergänzend wurde angeführt, dass die Ursache der Unterrepräsentanz vor allem die Nominierungspraxis der Parteien in den Wahlkreisen sei. Es bestehe dringender Handlungsbedarf, um der strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik zu begegnen. Die bisher für die Zweitstimme praktizierten Modelle führten statistisch nicht zu einer gleichberechtigten Repräsentanz, zumal sie sich bei den Fraktionen sehr unterschiedlich auswirkten.<sup>54</sup>

Die Gründe, die für die Unterrepräsentanz angeführt wurden, wurden in der Kommission auch deshalb unterschiedlich bewertet, da über die empirische Belegbarkeit einiger der angeführten Faktoren Uneinigkeit bestand. Unter anderem seien die Fragen, ob Frauen häufiger in Wahlkreisen mit geringerer Erfolgsaussicht aufgestellt würden oder unsichere Listenplätze hätten, ob und inwieweit finanzielle Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für Frauen fehlten, empirisch nicht belegt. Ferner sei der Vergleichsmaßstab nicht eindeutig zu definieren, auf dessen Grundlage eine Unterrepräsentanz zu bewerten sei. Die Frage der Bezugsgröße könne mit dem Anteil der Bevölkerung, der Wahlberechtigten insgesamt oder dem Anteil der Mitglieder in der jeweiligen Partei oder mit dem Anteil der Kandidierenden einer Partei verbunden werden.<sup>55</sup>

Demgegenüber vertraten andere Mitglieder der Kommission die Auffassung, dass bereits die fehlenden verbindlichen Regelungen, die in der Ausgangslage geschilderten statistischen Zahlen im Hinblick auf die Nominierungen der Parteien, den Mandaten von Frauen und Männern in den Wahlkreisen und nach den Listenplätzen sowie ihr Verhältnis zueinander für die im Vordergrund stehende fehlende Chancengleichheit von Frauen in parteiinternen Nominierungsverfahren und einer strukturellen Benachteiligung sprechen würden. Zusätzlich seien die Gründe dargelegt, die aufzeigten, dass Politik und Parteien strukturell männlich geprägt seien.<sup>56</sup> Die Parteien hätten vor diesem Hintergrund den Auftrag, die Chancengleichheit aller Kandidierenden als Ausfluss der Wahlrechtsgleichheit nach Artikel 38 Absatz 1 GG, der auch im internen Nominierungsverfahren der Parteien gelte, zu gewährleisten, nicht erfüllt.<sup>57</sup>

<sup>49</sup> von Achenbach, Protokoll der 4. Sitzung, S. 17, Protokoll der 11. Sitzung, S. 7; Möllers/von Achenbach, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 1; Möllers, Protokoll der 11. Sitzung, S. 9, 16 f.

<sup>50</sup> Behnke, Protokoll der 4. Sitzung, S. 24; Ferner, Protokoll der 4. Sitzung, S. 21, Protokoll der 11. Sitzung, S. 9; Gloßner, Protokoll der 12. Sitzung, S. 7; Schmahl, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 8.

<sup>51</sup> Ferner, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 3 f.; Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 8 ff.

<sup>52</sup> Laskowski, Protokoll der 4. Sitzung, S. 11 f., Protokoll der 11. Sitzung, S. 10, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 1 bis 8.

<sup>53</sup> Ferner, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 7.

<sup>54</sup> Gloßner, Protokoll der 11. Sitzung, S. 6, Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 1, 2, 7 mit Verweis auf: Debus/Stecker, Repräsentationseffekte geschlechterparitätischer Listen 2019, abrufbar unter: <https://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/paritaet.html> zur Bundestagswahl 2017.

<sup>55</sup> Grzeszick, Protokoll der 4. Sitzung, S. 5; Protokoll der 11. Sitzung, S. 3.

<sup>56</sup> Möllers/von Achenbach, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 1 f.; Laskowski, Protokoll der 4. Sitzung, S. 11 f., Protokoll der 11. Sitzung, S. 10, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 1 bis 8; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 5 ff.

<sup>57</sup> Laskowski, Protokoll der 11. Sitzung, S. 10.

### 3.2.2 Europäische Bezüge

Bei einem Vergleich des deutschen Wahlrechtssystems mit anderen Wahlrechtssystemen in Europa hat die Europäische Kommission festgestellt, dass 10 von 32 europäischen Staaten<sup>58</sup> gesetzliche Regelungen zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen in ihren Parlamenten eingeführt haben. Hieraus schloss ein Teil der Kommission, dass paritätische Regelungen zum Wahlrecht im europäischen Verfassungsraum bereits verbreitet seien.<sup>59</sup>

In den weiteren Beratungen der Kommission zu Vorschlägen einer gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag waren folgende europäische Bezüge von Relevanz:

Zwei im Hinblick auf Größe und Einwohnerzahl mit Deutschland vergleichbare europäische Staaten – Frankreich und Spanien – haben 2001 beziehungsweise 2007 verpflichtende gesetzliche und verfassungsgerichtlich überprüfte Regelungen zur gleichberechtigten Repräsentation von Frauen und Männern in ihren Parlamenten eingeführt.

In Frankreich war die Einführung eines Parité-Gesetzes (2001) allerdings erst nach einer entsprechenden Änderung der französischen Verfassung möglich. Das Wahlrecht für die Wahl zur Nationalversammlung sieht ein reines Mehrheitswahlrecht vor. Das Paritätsgesetz verpflichtet Parteien, die in mehr als 50 Wahlkreisen Kandidatinnen und Kandidaten aufstellen, 50 Prozent Frauen und 50 Prozent Männer zu nominieren. Eine Abweichung von bis zu zwei Prozent ist zulässig. Frankreich hat die Erstattung von Wahlkampfkosten mit der Erfüllung der Paritätsvorgaben gekoppelt, mit der Folge, dass bei einem Verstoß der Erstattungsbetrag gekürzt wird. In den Jahren 2007 und 2014 wurden die finanziellen Sanktionen verschärft.<sup>60</sup> Der Frauenanteil in der französischen Nationalversammlung beträgt nach der Wahl 2022 37,8 Prozent.<sup>61</sup>

Das spanische Parlament wird nach einem Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen gewählt<sup>62</sup>, wobei die Parteien in jedem Wahlkreis Kandidierendenlisten aufstellen, die von den Wahlberechtigten als geschlossene Listen gewählt werden. Seit 2007 gilt in Spanien ein Paritätsgesetz, das sich auf die spanische Verfassung stützt und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern als ein wesentliches Grundprinzip anerkennt. Das Paritätsgesetz sieht vor, dass weder Frauen noch Männer mit weniger als 40 Prozent oder mehr als 60 Prozent auf einer Wahlliste vertreten sein dürfen. Dieses Prinzip gilt auch innerhalb jedes Fünfer-Blocks von Wahlkreiskandidatinnen und Wahlkreiskandidaten. Erfüllt eine Liste diese Vorgaben nicht, wird sie von der Wahlbehörde zunächst zurückgewiesen und die Partei erhält die Möglichkeit, innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums passende Kandidatinnen oder Kandidaten nachträglich zu nominieren. Nach Ablauf dieses Zeitraums wird die Wahlliste für ungültig erklärt. Der spanische Gesetzgeber wollte mit dem Paritätsgesetz auch unionsrechtliche Vorgaben erfüllen, die sich seiner Ansicht nach aus der Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen ergeben. Im Jahr 2008 hat der spanische Verfassungsgerichtshof das Paritätsgesetz für verfassungskonform erklärt und dabei die faktische Diskriminierung von Frauen in der Politik ausdrücklich anerkannt. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat 2011 die Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) festgestellt.<sup>63</sup> Im spanischen Parlament sind nach der Wahl 2019 43 Prozent der Abgeordneten weiblich.<sup>64</sup> In seiner zweiten Paritäts-Entscheidung zum slowenischen Paritätsgesetz führte der EGMR 2019 seine

<sup>58</sup> Statistikkossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 28 nimmt Bezug auf die EU-Staaten sowie die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) und das Vereinigte Königreich.

<sup>59</sup> Möllers/von Achenbach, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 1.

<sup>60</sup> Ferner, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 5; ausführlich Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 12 ff., Protokoll der 11. Sitzung, S. 11 mit Verweis auf Henry-Huthmacher/Hofmeister, „Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten“, 2019, S. 8 – 9, abrufbar unter <https://www.kas.de>; Schönberger, Protokoll der 4. Sitzung, S. 9.

<sup>61</sup> [https://data.ipu.org/content/france?chamber\\_id=13396](https://data.ipu.org/content/france?chamber_id=13396).

<sup>62</sup> Ferner, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 5.

<sup>63</sup> Entscheidung des EGMR zum spanischen Paritätsgesetz vom 4. Oktober 2011 (Rechtssache Nr. 354713/08 (*Mendez Perez et. al. v. Spain*)); dazu ausführlich Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 14 ff., Protokoll der 11. Sitzung, S. 11 mit Verweis auf Henry-Huthmacher/Hofmeister, „Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten“, 2019, S. 9 f., abrufbar unter <https://www.kas.de>. Des Weiteren verweisen Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 39 und Möllers/von Achenbach, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 1 sowie Laskowski/Ferner, Kommissionsdrucksache 20(31)061, S.2 auf die Entscheidung des EGMR zum slowenischen Paritätsgesetz vom 5. Dezember 2019 (Rechtssache Nr. 54893/18 (*Zevnik et. al. v. Slovenia*)) und sehen diese als Bestätigung der genannten Rechtsprechung an.

<sup>64</sup> Statistikkossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 23.

Rechtsprechung fort und bestätigte nicht nur, dass auch das slowenische Paritätsgesetz mit der EMRK in Einklang stehe, sondern zudem, dass Paritätsgesetze die demokratische Legitimation von Wahlen sichern.<sup>65</sup>

Die skandinavischen Länder haben im europäischen Vergleich den höchsten Anteil von weiblichen Abgeordneten in ihren nationalen Parlamenten: In Island sind 47,6 Prozent der Abgeordneten weiblich, in Schweden 46,4 Prozent, in Finnland 45,5 Prozent und in Norwegen 45 Prozent.<sup>66</sup> 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. Gesetzliche Regelungen zur Parität existieren nicht.<sup>67</sup> Allerdings finden sich paritätische Nominierungsregelungen in den Satzungen der Parteien in Island, Schweden und Norwegen.<sup>68</sup> Hingewiesen wurde darauf, dass eine Gesellschaft mit egalitären Vorstellungen die gleichberechtigte Repräsentanz der Frauen in den Parlamenten fördere.<sup>69</sup>

In der Schweiz gelten ebenfalls parteiinterne Satzungsregelungen für die Nominierung von Frauen und Männern,<sup>70</sup> zudem wurde 2018 von Frauen die parteiübergreifende Initiative „Helvetia ruft!“<sup>71</sup> gegründet, um dem geringen Frauenanteil in der politischen Landschaft entgegenzuwirken. Sie wird getragen von Politikerinnen (Stände-, Nationalrätinnen, Kantons- bzw. Grossrätinnen) aus allen vertretenen Parteien. Sie vereint verschiedene Ansätze, indem sie einerseits die Rückmeldung kandidaturwilliger Frauen sammelt und durch gezielte Unterstützung und Vernetzung Frauenkandidaturen fördert und andererseits in einem umfassenden Partei-Rating die Parteien und ihre Strukturen untersucht und die tatsächlichen Wahlchancen der Kandidatinnen veröffentlicht. Der Anteil der weiblichen Abgeordneten in der Schweiz hat sich nach der Parlamentswahl 2019 von 32 Prozent auf 42 Prozent gesteigert.<sup>72</sup>

Für die Wahl zum Europäischen Parlament hat die Hälfte der Nationalparlamente keine Paritätsregelungen getroffen. Die andere Hälfte, die Regelungen anwendet, lässt sich in zwei Gruppen zusammenfassen: Die eine Gruppe arbeitet mit starren Listen der Parteien, in denen sich Frauen und Männer abwechseln, die andere Gruppe verfährt nach offenen Listen, im Rahmen derer die Wählerinnen und Wähler die Reihenfolge der Kandidierenden untereinander bestimmen. Dieses Personenwahlssystem komme im Ergebnis und insbesondere bei weniger Wahlberechtigten als in Deutschland zu einer paritätischen Verteilung, auch wenn die Zahl der Kandidaturen bei Frauen und Männern unterschiedlich sei.<sup>73</sup> Im Europäischen Parlament sind in der Wahlperiode von 2019 bis 2024 36,5 Prozent der Abgeordneten aus Deutschland weiblich,<sup>74</sup> im gesamten Parlament sind es 40,4 Prozent.<sup>75</sup>

Das Europäische Parlament fordert aktuell unter anderem eine paritätische Reform des Wahlrechts für die Europawahlen. Das Europäische Parlament hat am 3. Mai 2022 per legislativer Entschließung den „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))“ beschlossen.<sup>76</sup> Der Verordnungsentwurf dient der unionsweiten Vereinheitlichung des Wahlrechts aufgrund Artikel 223 Absatz 1 AEUV. Er regelt insbesondere Maßnahmen zur Gleichberechtigung der Geschlechter durch Einführung eines Reißverschlussystems oder von Quoten bei der Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten, unter Berücksichtigung der Rechte nicht binärer Personen (Artikel 10 des Entwurfes).

<sup>65</sup> *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 14 ff.; *Laskowski/Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)061, S. 2; *Möllers/von Achenbach*, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 1.

<sup>66</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 23; [https://data.ipu.org/content/sweden?chamber\\_id=13532](https://data.ipu.org/content/sweden?chamber_id=13532).

<sup>67</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 5, Protokoll der 11. Sitzung, S. 10; *Gloßner*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 19; *Laskowski*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 11, mit Verweis auf *Henry-Huthmacher/Hofmeister*, „Geschlechterparität in den nationalen Parlamenten ausgewählter EU-Staaten“, 2019, S. 5 bis 7, abrufbar unter <https://www.kas.de/>.

<sup>68</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 28.

<sup>69</sup> *Behnke*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 24; *Ferner*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 9 f.; *Gloßner*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 19; *Möllers*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 9; *Schmahl*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4.

<sup>70</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 28.

<sup>71</sup> <https://helvetia-ruft.ch/>.

<sup>72</sup> *Gloßner*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 6, 19.

<sup>73</sup> *Pukelsheim*, Kommissionsdrucksache 20(31)005; Protokoll der 4. Sitzung, S. 13.

<sup>74</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 18.

<sup>75</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20190226STO28804/frauen-im-europaischen-parlament-infografik>.

<sup>76</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0129\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0129_DE.pdf); zum parlamentarischen Prozess: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0129\\_DE.html#title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0129_DE.html#title1).

Das „Office for Democratic Institutions and Human Rights“ (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat in einem Leitfaden von 2021 die Ergebnisse einer Untersuchung zu geschlechtersensiblen Parlamenten veröffentlicht, in der Repräsentation, Gesetzgebung und Kontrolle der Parlamente aus einer Gender-Perspektive betrachtet werden.<sup>77</sup> Was das Ziel einer ausgewogenen Vertretung der Geschlechter anbelangt, stellt die Untersuchung fest, dass die Vertretung von Frauen in den Parlamenten der Teilnehmerstaaten von einer nahezu paritätischen Vertretung bis hin zu einem Anteil von knapp 15 Prozent reiche und im Durchschnitt bei 29,6 Prozent liege. Der Leitfaden beschreibt Möglichkeiten und Strategien, wie Parlamente ihre Geschlechtersensibilität verbessern können. Als Maßnahmen zur Förderung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Geschlechtern im Parlament werden Selbsteinschätzungen und Audits, Änderungen der Geschäftsordnungen, insbesondere im Hinblick auf Sitzungszeiten der Parlamente, neue Verhaltenskodizes, regelmäßige Überprüfungen und Strategien zur besseren Vereinbarkeit von Mandat und Familie, finanzielle Würdigung von Sorgearbeit und die Einbeziehung von Gleichstellungsmechanismen der politischen Parteien erwähnt. Schließlich geht der Leitfaden davon aus, dass die OSZE-Parlamente maßgeschneiderte Lösungen für das Problem der Geschlechterungleichheit in ihren jeweiligen Institutionen und Gesellschaften finden werden. Unter Bezugnahme auf die OSZE-Ministerratsentscheidung Nr. 7/09 („women’s participation in political and public life“) werden im Leitfaden insbesondere gesetzliche Maßnahmen hervorgehoben, um die gleichstellungsorientierte Repräsentation zu erreichen.<sup>78</sup>

### 3.2.3 Einführung eines Paritätsgesetzes

Die Kommission hat als Vorschlag zur Verbesserung der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Bundestag Überlegungen zur Einführung eines Paritätsgesetzes diskutiert.

#### 3.2.3.1 Verfassungsrechtliche Betrachtung

Verfassungsrechtlich bewertete die Kommission sowohl die Zulässigkeit als auch die Erforderlichkeit einer Paritätsgesetzgebung unterschiedlich. Die in diesem Zusammenhang betroffenen Verfassungspositionen der Wahlrechtsfreiheit und Wahlrechtsgleichheit (Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG), des Demokratieprinzips (Artikel 20 GG), der Parteienfreiheit (Artikel 21 Absatz 1 GG) sowie des Gleichstellungsgebots und Diskriminierungsverbots (Artikel 3 Absatz 2 und 3 GG) werden unterschiedlich verstanden und gewichtet. Einigkeit bestand lediglich darin, dass ein Paritätsgesetz Regelungen zur Kandidatur von diversen Personen beinhalten müsste. Bei der Frage, ob gleichrangige Verfassungsgüter vorliegen, zwischen denen ein Ausgleich vorzunehmen sei, wurden ebenso unterschiedliche rechtliche Positionen ersichtlich wie bei der Frage, wie eine Abwägung derjenigen Verfassungsgüter zu treffen sei, in die aufgrund eines Paritätsgesetzes eingegriffen würde. Schließlich bestand Uneinigkeit auch darin, ob Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG durch die Formulierung „Beseitigung bestehender Nachteile“ von Frauen den Eingriff in andere Verfassungsgüter rechtfertige und ob die Einführung eines Paritätsmodells als verhältnismäßiges Mittel anzusehen sei.

Zu den genannten Verfassungspositionen wurden in der Kommission folgende Auffassungen vertreten:

#### **Wahlrechtsfreiheit und Wahlrechtsgleichheit (Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG) im Verhältnis zum Gleichstellungsgebot und Diskriminierungsverbot (Artikel 3 Absatz 2 und 3 GG)**

Die Kommission sah durch Paritätsregelungen die Wahlrechtsfreiheit und Wahlrechtsgleichheit berührt. Sie kam hinsichtlich der Frage, ob der Eingriff gerechtfertigt und folglich im Ergebnis verfassungsgemäß ist, zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Die sachverständigen Mitglieder von *Achenbach*, *Ferner*, *Laskowski*, *Möllers* und *Wawzyniak* hielten es für verfassungsrechtlich zulässig<sup>79</sup> oder sogar unter Hinweis auf das Demokratieprinzip des Grundgesetzes für geboten,<sup>80</sup> die Parität von Frauen und Männern im Bundestag gesetzlich zu regeln. Der Bundesgesetzgeber habe einen weiten Gestaltungsspielraum. Anderslautende landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen würden ihn nicht binden, und das Bundesverfassungsgericht habe bisher in der Sache nicht entschieden. Die Befugnis des Gesetzgebers folge aus den hergebrachten verfassungsrechtlichen Prinzipien des Wahlrechts, die das Bundesverfassungsgericht geprägt habe. Die Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 GG seien keine natürlich vorfindlichen

<sup>77</sup> Ausführlich „Realizing Gender Equality in Parliament – A Guide for Parliaments in the OSCE Region“ by OSCE/ODIHR 2021.

<sup>78</sup> OSCE, Realizing Gender Equality in Parliament – A Guide for Parliaments in the OSCE Region“ by OSCE/ODIHR 2021, S. 40.

<sup>79</sup> Protokoll der 4. Sitzung, S. 7, 9, 10, 12; Protokoll der 11. Sitzung, S. 5, 8, 10, 11; Protokoll der 12. Sitzung, S. 11, 15.

<sup>80</sup> *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 49.

Rechte. Sie seien vielmehr normgeprägt (Artikel 38 Absatz 3 GG) und zudem einschränkbar. Die von einem Paritätsgesetz betroffenen Verfassungsgüter aus Artikel 38 Absatz 1 GG, Artikel 20 GG, Artikel 21 Absatz 1 GG und Artikel 3 Absatz 2 GG seien gleichrangig und im Wege der Verhältnismäßigkeit auszugleichen. Artikel 3 Absatz 2 GG sei ein sachlich zwingender Grund, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sei, das mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten könne. Artikel 3 Absatz 2 GG enthalte einen Förderauftrag zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, wonach auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken sei. Die Abwägung der betroffenen Rechtsgüter falle im Hinblick auf die geringere Eingriffsintensität deutlich zugunsten von Paritätsregelungen aus. Die Verhältnismäßigkeit sei zu bejahen, da aufgrund der strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik die gleiche demokratische Teilhabe am Wahlrecht als Teil der umfassten Rechts- und Lebensbereiche herzustellen sei.<sup>81</sup> Angesichts der politischen Wirklichkeit und der Erfahrung mit Maßnahmen unterhalb der Schwelle eines Paritätsgesetzes seien keine freiwilligen Änderungen der Parteien zu erwarten.<sup>82</sup> Nur durch ein Paritätsgesetz würde die strukturell faktische Benachteiligung von Frauen in der Kandidatur beseitigt.<sup>83</sup> Anknüpfend hieran vertraten die Sachverständigen *Ferner* und *Laskowski* die Ansicht, dass eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter insbesondere zu Gunsten des Modells einer paritätsabhängigen Mandatzuteilung ausfalle. Der Gesetzgeber fülle so seinen Gestaltungsspielraum aus, um mit einer verfassungsgemäßen Lösung einen Ausgleich nach Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG herzustellen.<sup>84</sup>

Die Beseitigung mittelbarer und faktischer Diskriminierung sei auch verfassungsrechtlich und völker- sowie unionsrechtlich geschützt. Diese Rechtsauffassung würde durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) gestützt, nach der zwingende gesetzliche Geschlechterquoten für die Aufstellung von Wahlvorschlagslisten bei Parlamentswahlen mit dem Recht auf demokratische Wahlen nach Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar seien. Diese Argumentation würde darüber hinaus nahegelegt durch Artikel 11, 7, 4 der „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women“ („Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ – CEDAW), wonach zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der Gleichberechtigung von Frau und Mann als Gleichstellungsförder- und Durchsetzungsmaßnahmen im Sinne des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG zulässig seien. Eine an diesen Maßstäben orientierte Auslegung des Artikel 38 Absatz 1 GG und Artikel 3 Absatz 2 GG spreche für die Erforderlichkeit und Angemessenheit von paritätischen Regelungen, die auf die Durchsetzung der passiven Wahlrechtsgleichheit von Kandidatinnen und die gleichberechtigte politische Mitwirkung von Frauen im Parlament gerichtet sei.<sup>85</sup>

Die sachverständigen Mitglieder *Gloßner*, *Grzeszick*, *Meinel*, *Mellinghoff* und *Schmahl* sahen Paritätsgesetze als verfassungsrechtlich bedenklich oder als nicht verfassungsgemäß an.<sup>86</sup> Ob das Grundgesetz zugunsten von Paritätsgesetzen geändert werden könnte, blieb offen.<sup>87</sup> Es sei aber fraglich, ob Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG zugunsten von Frauen überhaupt in den Anwendungsbereich von Artikel 38 Absatz 1 GG fielen.<sup>88</sup> Zweifelhaft sei auch, ob Eingriffe in die Kandidierendenaufstellung im Rahmen der Wahlvorbereitung oder bei der Mandatzuteilung mit Artikel 3 Absatz 2 GG als gleichrangiges Verfassungsgut abzuwägen seien.<sup>89</sup> Eine Rechtfertigung sei nur durch zwingende Gründe möglich, die innerhalb des Wahlsystems selbst lägen. Solche Gründe fehlten jedoch. Die Wahlrechtsgleichheit stelle keine materiale, sondern eine formale Gleichheit dar.<sup>90</sup> Die Sachverständige *Gloßner* vertrat die Auffassung, dass mit Artikel 3 Absatz 2 GG ein gleichrangiges Verfassungsgut zu Artikel 38 Absatz 1 GG vorhanden sei, sodass es einer Abwägung bedürfe. Artikel 3 Absatz 2 GG sei im Bereich des Artikel 38 Absatz 1 GG anwendbar und die Voraussetzungen seien gegeben, da

<sup>81</sup> Ausführlich *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 18 ff.; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 10 ff.

<sup>82</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 10, Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 1.

<sup>83</sup> *von Achenbach*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 17, Protokoll der 12. Sitzung, S. 11; *Möllers*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 17; *Möllers/von Achenbach*, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 2; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 4 ff., Protokoll der 4. Sitzung, S. 7.

<sup>84</sup> *Laskowski/Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)061; *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)045, 3 ff.

<sup>85</sup> *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 29 ff., Kommissionsdrucksache 20(31)045, S. 8 ff.

<sup>86</sup> Protokoll der 4. Sitzung, S. 4, 5, 6, 9; Protokoll der 11. Sitzung, S. 3, 4, 6, 7, 20; Protokoll der 12. Sitzung, S. 7, 9, 10, 20; so auch im Ergebnis *Elicker*, Kommissionsdrucksache 20(31)019.

<sup>87</sup> So wohl *Meinel*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 7.

<sup>88</sup> *Schmahl*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 18, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4.

<sup>89</sup> *Gloßner*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 6; *Grzeszick*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 5, 22.

<sup>90</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 4 f.; so auch im Ergebnis *Mellinghoff*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 5, Protokoll der 12. Sitzung, S. 10; *Schmahl*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 6.

Frauen von faktischen Nachteilen betroffen seien. Der Eingriff in die Wahlrechtsfreiheit und Wahlrechtsgleichheit könne aber nicht durch Artikel 3 Absatz 2 GG gerechtfertigt werden, da Artikel 3 Absatz 2 GG bei einer Gesamtabwägung im Rahmen des verfassungsgemäßen Ausgleichs gegenüber Artikel 38 Absatz 1 GG zurückstehen müsse. Die Schwere der Beeinträchtigungen stünde nicht im Verhältnis zur Wertigkeit des angestrebten Ziels.<sup>91</sup> Der Sachverständige *Grzeszick* vertrat dazu ergänzend, dass trotz des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums eine enge Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts erfolge. Paritätsregelungen würden auf eine 50-Prozent-Beteiligung hinauslaufen, sodass sich das Gleichstellungsgebot insoweit vollständig durchsetzen würde. Die formale Gleichheit trete in diesem Fall ohne Abwägung zurück, weshalb dadurch das Angemessenheitsgebot verletzt sei. Das Argument, es würde eine Chancengleichheit hergestellt, beachte nicht, dass aus Sicht der Kandidierenden die „Chance“ mit dem „Ergebnis“ gleichzusetzen sei, da Artikel 38 GG der Kandidatur die gleiche Chance von der Aufstellung bis zum Wahlantritt einräume. Deswegen liege bei der passiven Wahlrechtsgleichheit eine Chancengarantie vor. Artikel 3 Absatz 2 GG sei im Verhältnis zum Wahlrecht als eine Art Optimierungsgebot zu verstehen.<sup>92</sup>

Der Sachverständige *Behnke* wies darauf hin, dass auch die Verwirklichung idealer Chancengleichheit keineswegs durch die Einführung einer 50-Prozent-Quote für Frauen im Deutschen Bundestag erreicht würde. Bei idealer Chancengleichheit würde ein Mandat mit der gleichen Wahrscheinlichkeit von einem Mann wie von einer Frau besetzt. Bei insgesamt 600 Mandaten wäre die Verteilung allerdings niemals genau 300 Männer und 300 Frauen. Vielmehr würde sich das Verhältnis so verteilen, wie der Kopf bei einem 600-maligen Münzwurf vorkäme. Konkret läge das Verhältnis nicht bei 50 Prozent, sondern zwischen 45 Prozent und 55 Prozent. Quoten könnten zwar zu einer Annäherung an Chancengleichheit führen; aus verfassungsrechtlichen Gründen könnten sie allerdings allenfalls parteiintern eingeführt werden. Auch hier müssten sie aber konsequenterweise wieder abgeschafft werden, wenn eine Veränderung erreicht worden sei.<sup>93</sup>

#### **Parteienfreiheit (Artikel 21 Absatz 1 GG) und Demokratieprinzip (Artikel 20 GG) im Verhältnis zum Gleichstellungsgebot und Diskriminierungsverbot (Artikel 3 Absatz 2 und 3 GG)**

Die Kommission sah durch Paritätsregelungen die Parteienfreiheit beeinträchtigt. Sie kam hinsichtlich der Frage, ob der Eingriff gerechtfertigt und daher im Ergebnis verfassungsgemäß ist, zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Die Sachverständige *Gloßner* begründete, dass das Recht der politischen Parteien auf Betätigungsfreiheit, insbesondere Programmfreiheit, verletzt sei, da Paritätsregelungen Parteien darin einschränkten, Inhalt und Aussagen ihres politischen Programms zu organisieren und Tendenzen sowie Kandidierende festzulegen. Damit würde in die eigenverantwortliche, autonome Aufgabe der Parteien eingegriffen. Zudem sei die Gleichheit der Parteien beeinträchtigt, da sich Paritätsregelungen bei den Parteien unterschiedlich stark auswirkten. Kleinere Parteien mit einer geschlechtsspezifischen, homogenen Mitgliederstruktur seien stärker betroffen als größere Parteien mit einer ausgewogenen Mitgliederstruktur. Im Rahmen der Gewichtung der genannten Beeinträchtigungen müsse Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG bei einer Gesamtabwägung zurückstehen.<sup>94</sup> In diesem Zusammenhang warfen Teile der Kommission die Frage auf, ob die Repräsentanz statt mit dem Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung nicht viel eher mit dem Anteil der weiblichen Mitglieder in der jeweiligen Partei verglichen werden sollte und es daher genügen würde, wenn der Anteil der Frauen im Parlament denjenigen in den jeweiligen Parteien abbildete.<sup>95</sup>

Die Abwägung der Parteienfreiheit mit dem Gleichstellungsauftrag nach Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG fällt nach Ansicht der Befürworter von Paritätsgesetzen zugunsten von Paritätsregelungen aus. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit im Parteienrecht bedeute, dass Eingriffe in die Parteienfreiheit und Fragen zur Gleichheit der Wahl dezidiert und mit einer genauen Analyse von Eingriffsintensitäten betrachtet werden müssten. Denn die Parteienfreiheit sei stark reguliert etwa mit Blick auf die Parteienfinanzierung.<sup>96</sup> Ein milderer Mittel als Paritätsgesetze,

<sup>91</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 2 f., Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 19 f.

<sup>92</sup> Protokoll der 4. Sitzung, S. 5, 22, Protokoll der 12. Sitzung, S. 9; so auch zur Chancen- und Ergebnisgleichheit *Mellinghoff*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 22.

<sup>93</sup> *Behnke*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 8.

<sup>94</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 3 f.

<sup>95</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 5, Protokoll der 11. Sitzung, S. 3; kritisch von *Achenbach*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 8, Protokoll der 11. Sitzung, S. 18.

<sup>96</sup> *Möllers*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 9.

die unmittelbar das Aufstellungsverfahren der Parteien betreffen, könne das Modell der paritätsbezogenen Mandatszuteilung darstellen, da dann die Parteienfreiheit nur mittelbar berührt sei.<sup>97</sup> Die Chance von Frauen, sich im demokratischen Wettbewerb durchzusetzen, sei verfassungsrechtlich zu schützen.<sup>98</sup>

Die Parteien würden nicht zu einer bestimmten Politik verpflichtet. Die Aufgabe des Gesetzgebers sei es, Chancengleichheit im Kandidaturaufstellungsprozess herzustellen. Wenn diese Chancengleichheit in einem vom Individuum kommenden System politischen Parteien zukomme, komme sie auch Wählerinnen und Wählern zu. Parteien hätten eine dienende Funktion und seien die Schnittstelle zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie dem Parlament. Paritätsgesetzgebung zielen auf die Offenheit des demokratischen Prozesses und der demokratischen Willensbildung. Der Gesetzgeber könne darauf einwirken, wie die Parteien ihre verfassungsrechtliche Aufgabe aus Artikel 21 GG erfüllten, was auch die personelle Vorauswahl für die Repräsentation durch das Parlament einschließe. Parlamente würden das Volk, nicht die Parteien und ihre Mitglieder vertreten.<sup>99</sup> Dies setze das europäische Demokratieverständnis, mit dem das deutsche Demokratieverständnis nicht kollidiere, voraus.<sup>100</sup>

Die Kommissionsmitglieder, die sich gegen ein Paritätsgesetz aussprachen, führten an, dass im Wahlrecht die Gesamtrepräsentation gelte, nach dem jede und jeder Abgeordnete das gesamte Volk vertrete. Ein Gebot der Spiegelbildlichkeit, wonach sich jede gesellschaftliche Gruppierung in der Wählerschaft auch im Parlament wiederfinden müsse, sei dem Verfassungsrecht fremd.<sup>101</sup> In diesem Zusammenhang wurde auch diskutiert, ob Paritätsgesetze in eine ständestaatliche Repräsentation münden würden.<sup>102</sup>

### 3.2.3.2 Verfassungspolitische Betrachtung

Teile der Kommission lehnten – obwohl mit Blick auf das Ziel einer Erhöhung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag Einigkeit in der Kommission bestehe<sup>103</sup> – eine verpflichtende Paritätsregelung nicht nur aus verfassungsrechtlichen, sondern auch aus verfassungspolitischen Gründen ab. Mit dem Ziel einer paritätischen Besetzung des Bundestages werde der Eindruck erweckt, es gebe ein „perfekt zusammengesetztes Parlament“. Dieses Bild sei nicht nur rechtlich, sondern auch politisch mit dem Prinzip der Gesamtrepräsentation nicht vereinbar.<sup>104</sup>

In diesem Zusammenhang bezogen sich Teile der Kommission auf die Eröffnungsrede des damaligen Alterspräsidenten Dr. Wolfgang Schäuble bei der konstituierenden Sitzung des 20. Deutschen Bundestages,<sup>105</sup> in der dieser ausführte, der Bundestag werde „nie ein exaktes Spiegelbild der Bevölkerung sein“. Wer Repräsentation mit Repräsentativität gleichsetze, leiste dem irrigen Verständnis Vorschub, dass gesellschaftliche Gruppen nur durch ihre eigenen Angehörigen vertreten werden könnten.<sup>106</sup>

Das mit der Einführung einer verpflichtenden Paritätsregelung verbundene verfassungsrechtliche Risiko sei überdies geeignet, den gesellschaftlichen Rückhalt für eine wünschenswerte Erhöhung des Frauenanteils im Bundestag zu schmälern, falls das Bundesverfassungsgericht ähnlich wie die Landesverfassungsgerichte der Länder Thüringen und Brandenburg eine solche Regelung für verfassungswidrig erkläre.<sup>107</sup>

### 3.2.3.3 Diskutierte Modelle für ein Paritätsgesetz

Für die Ausgestaltung von Paritätsgesetzen wurden verschiedene Modelle sowohl für die Erststimme als auch für die Zweitstimme diskutiert. Zudem wurden in die Kommission Modelle zu Paritätsregelungen mit Blick auf Nominierungen in den Wahlkreisen und zu Listenaufstellungsverfahren der Parteien sowie Modelle, die das Wahlrechtssystem modifizieren, als Diskussionsvorschläge eingebracht.

<sup>97</sup> Näheres *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)045 und Kapitel 4.2.3.2 dieses Berichts.

<sup>98</sup> *Möllers/von Achenbach*, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 2.

<sup>99</sup> *von Achenbach*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 8, Protokoll der 11. Sitzung, S. 18; *Ferner*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 15; *Möllers/von Achenbach*, Kommissionsdrucksache 20(31)003, S. 2; *Möllers*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 17; *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 26.

<sup>100</sup> *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 38 f., Kommissionsdrucksache 20(31)061, S. 6.

<sup>101</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 5; *Schmahl*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 6.

<sup>102</sup> *Glaser*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 14, Protokoll der 12. Sitzung, S. 3. Dagegen argumentieren *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)045, S. 29 f. und *Möllers*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 17.

<sup>103</sup> *Kuhle*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 14.

<sup>104</sup> *Kuhle*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 20.

<sup>105</sup> *Kuhle*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 20.

<sup>106</sup> Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Stenografischer Bericht, 1. Sitzung, S. 6.

<sup>107</sup> *Kuhle*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 15.

## Wahlkreise

### *Wahlkreis-Bewerberpaare*

Ein Vorschlag beinhaltet die Verpflichtung für Parteien, in den Wahlkreisen Bewerberpaare bestehend aus einer Kandidatin und einem Kandidaten zu nominieren. Die Sachverständige *Ferner* beschrieb dieses Modell in zwei Varianten, dem Wahlkreis-Tandem und dem Wahlkreis-Duo. Beim Modell „Tandem“ würden die Parteien verpflichtet, ein Tandem aufzustellen, das aus einer Frau und einem Mann besteht. Die Wählenden hätten wie bisher eine Stimme für den Wahlkreis. Das Tandem mit den meisten Stimmen wäre gewählt.<sup>108</sup> Voraussetzung für dieses Modell wäre eine Halbierung der Wahlkreise, sodass in jedem Wahlkreis zwei Mandate vergeben werden können.

Für das Modell „Wahlkreis-Duo“ bedürfte es ebenfalls einer Halbierung der Wahlkreise. Jede Partei schließe eine Kandidatin und einen Kandidaten vor. Im Unterschied zum Modell „Wahlkreis-Tandem“ hätten die Wählenden zwei Stimmen für den Wahlkreis. So würden in jedem Wahlkreis zwei Mandate vergeben, jeweils an die Kandidatin mit den meisten Stimmen und an den Kandidaten mit den meisten Stimmen. Nicht notwendigerweise gehörten die erfolgreichen Kandidierenden für ein Wahlkreismandat derselben Partei an.<sup>109</sup>

Bei beiden Modellen müsste die Möglichkeit der Kandidatur diverser Personen berücksichtigt werden. Für das Modell „Duo“ spreche, dass die Wählenden eine größere Auswahl hätten und mit den zwei Personenstimmen auch zwischen Angehörigen verschiedener Parteien und verschiedenen Geschlechts variieren könnten. Einzelbewerbungen wären möglich.<sup>110</sup>

Gegen beide Varianten wurde neben den bereits genannten verfassungsrechtlichen Bedenken<sup>111</sup> die Halbierung der Wahlkreise als Eingriff in die Wahlkreisgeographie angeführt. Für eine Verbesserung der Repräsentation im Bundestag müsse zwar bei den Wahlkreisen angesetzt werden. Die zur Verfügung stehenden Modelle würden aber auf der „rechtstatsächlichen Ebene“ mehr Nach- als Vorteile bringen, indem sie durch die Halbierung der Wahlkreise in die Wahlkreisgeographie eingreifen würden.<sup>112</sup>

Alternativ könnte den Parteien nach dem Vorschlag des Sachverständigen *Behnke* die Möglichkeit gegeben werden, zwei Personen aufzustellen, ohne zwingend eine paritätische Aufstellung zu fordern. Für den Fall, dass eine Partei nur eine Person aufstellen würde, würden die Stimmen halbiert und mit den Stimmen gereiht. Dies könnte einen Anreiz bieten, eine zweite Person in einem Tandem oder in einem Duo aufzustellen.<sup>113</sup>

### *Mehrpersonenliste*

Im Zusammenhang mit der Halbierung der Wahlkreise ist auch das Modell „Mehrpersonenliste“ vorgeschlagen worden. Nach diesem Modell würden in den Wahlkreisen geschlechtergemischte Tandems aufgestellt, ohne die Wahlkreise zu verändern. Die Wählenden stimmten danach für eine Person, nicht für ein Tandem, wobei entweder die Frau oder der Mann gewählt werden könnte. Nach der Wahl würden zunächst die Stimmen gereiht, die beide Personen des Tandems erhalten hätten und das Tandem mit der höchsten Stimmanzahl würde gewinnen. Innerhalb des Tandems würde diejenige Person das Mandat bekommen, die die meisten Stimmen erhalten hat.<sup>114</sup>

### *Ein-Personenwahlkreise mit Quote*

Nach diesem Modell würden die Parteien unter Beibehaltung der Ein-Personen-Wahlkreise verpflichtet, in der Hälfte der Wahlkreise im Bundesgebiet, in denen sie Kandidierende aufstellten, Frauen als Kandidatinnen zu nominieren. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das Aufstellungsverfahren nicht in den Händen einer politischen Zentrale, wie in Frankreich, liegen würde, sondern bei den Parteimitgliedern des jeweiligen Wahlkreises. Demzufolge sei dies nicht umsetzbar.<sup>115</sup>

<sup>108</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 8, Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 2, Protokoll der 11. Sitzung, S. 16; *Schauws*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 4.

<sup>109</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 8, Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 2, Protokoll der 11. Sitzung, S. 16.

<sup>110</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 8.

<sup>111</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 17.

<sup>112</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 2; so im Ergebnis auch *Warren*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 14.

<sup>113</sup> *Behnke*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 17 f.

<sup>114</sup> *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, 2022, S. 84 f.

<sup>115</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 2.



## Aufstellungsverfahren der Landeslisten

### *Starre und offene Landeslisten*

Das Modell Reißverschluss war Gegenstand der Paritätsgesetze in Brandenburg und Thüringen und sieht vor, dass jede Partei ihre Landesliste im Reißverschlussverfahren abwechselnd (alternierend) mit einer Frau und einem Mann besetzt. Ob dieses Prinzip der alternierenden Listen, das bei der Zweitstimme ansetzt, sich mit dem geltenden Wahlrecht vereinbaren ließe, bewerteten die Kommissionsmitglieder unter Heranziehung der in Kapitel 3.2.3.1 genannten Argumenten unterschiedlich.<sup>116</sup>

In diesem Zusammenhang wurde auch das Modell „Offene Liste“ angesprochen, nach dem die Wählenden die Möglichkeit hätten, die parteiintern beschlossene Reihenfolge der Kandidierenden auf den bisher starren Landeslisten zu verändern.<sup>117</sup> Nach diesem Prinzip, das ohne Quotenregelung auskomme, läge die Reihung der Kandidierenden bei den Wählenden.

Die AfD-Fraktion hat in ihrem Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes den Vorschlag der „Offenen Liste“ angeregt, um unter anderem die direkt-demokratischen Elemente zu erhöhen und somit weiterer Politikverdrossenheit entgegenzuwirken; auch der zum Teil hohen Wahlmüdigkeit könnte so begegnet werden. Weitere direktdemokratische Anregungen wären, Volksabstimmungen einzuführen und den Bundespräsidenten in Direktwahl durch die Bürger wählen zu lassen.

Zu dem Modell „Reißverschluss“ stellten die Sachverständigen *Ferner* und *Gloßner* bei unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Einordnung zudem fest, dass dieses für die Zweitstimme erörterte Modell nach vorliegenden Berechnungen allein keine geschlechtsparitätische Besetzung des Deutschen Bundestages gewährleisten könne.<sup>118</sup> Nicht geklärt wurde die Frage der praktischen Durchführbarkeit einer offenen Listenwahl. Eine Berücksichtigung diverser Personen könnte unter anderem dadurch erreicht werden, dass sich die Person für die Dauer der Aufstellungsverammlung entscheidet, ob sie auf einem Frauenplatz oder einem Männerplatz kandidieren möchte.<sup>119</sup>

## Weitere Modifizierungen im Wahlrechtssystem

### *Zwei-Listen-Wahlrecht*

Die Sachverständige *Wawzyniak* nahm Bezug auf das im Zwischenbericht im Zusammenhang mit der Verkleinerung des Bundestages bereits vorgeschlagene Zwei-Listen-Modell,<sup>120</sup> in dem die für eine Person abgegebene Erststimme der Bestimmung einer offenen Wahlkreisliste einer Partei dienen würde. Dieses Modell ermögliche die gleichberechtigte Kandidatur von Frauen und Männern. Die Hälfte der einer Partei zustehenden Sitze soll danach über die Landesliste, die andere Hälfte über die Wahlkreisliste im Verhältnis 50:50 besetzt werden. In einem solchen Modell würden Regelungen bei den Landeslisten ansetzen und damit wiederum das Modell „Reißverschluss“ anwenden können.<sup>121</sup> Die Abgeordnete Hennig-Wellsow kündigte an, zeitnah für die Fraktion DIE LINKE. einen Antrag zur Parität einzubringen.<sup>122</sup>

<sup>116</sup> Konkret zum Modell Reißverschluss *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 6 f.; Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 2; *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 17; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 1; ausdrücklich begrüßend *Hennig-Wellsow*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 6; kritisch *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 1; *Grzeszick*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 17; *Mellinghoff*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 10.

<sup>117</sup> Erläuternd *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 49; *Pukelsheim*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 13; *Schönberger*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 9, *Steffen*; Protokoll der 4. Sitzung, S. 19; kritisch *Grzeszick*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 17.

<sup>118</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 7; *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)042, S. 1 mit Verweis auf: Debus/Stecker, Repräsentationseffekte geschlechterparitätischer Listen 2019, abrufbar unter: <https://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/paritaet.html>.

<sup>119</sup> *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)004, S. 18.

<sup>120</sup> *Schönberger*, Kommissionsdrucksache 20(31)010; Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 20/3250, S. 20.

<sup>121</sup> *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)044, S. 4 f.

<sup>122</sup> Bundestagsdrucksache 20/5357.

### *Verhältniswahlrecht mit Mehrpersonenwahlkreisen*

Nach diesem Modell würde es keine Wahlkreise geben, in denen nach dem Prinzip der relativen Mehrheit Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden, sondern sogenannte Mehrpersonenwahlkreise, in denen mehrere Personen über Wahlkreislisten der Parteien ins Parlament entsandt würden. Mit alternierenden Listen (Reißverschluss) würde die paritätische Vertretung von Frauen und Männern im Parlament abgesichert werden.<sup>123</sup> Dieses Modell knüpft an das Wahlsystem der skandinavischen Länder an.

### *Veränderte Mandatzuteilung bei Beibehaltung der Ein-Personenwahlkreise*

Ein Vorschlag der Sachverständigen *Ferner* knüpft an das System der Zweitstimmendeckung an. Danach könnte unter Beibehaltung der Ein-Personen-Wahlkreise eine Mandatzuteilung paritätisch erfolgen, indem die Wahlkreismandate einer Partei solange zugeteilt werden, wie der Unterschied zwischen Frauen und Männern nicht größer als eins wäre. Würden auf diese Weise nicht alle Wahlkreismandate besetzt, würden die übrigen Mandate über die Landesliste vergeben, wobei auch hier der Unterschied zwischen Frauen und Männern nicht größer als eins sein dürfte. Das Ziel, eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern im Parlament abzusichern, sei nicht weniger legitim als das Ziel, die Größe des Bundestages zu begrenzen.<sup>124</sup>

### *Modelle einer paritätsabhängigen Mandatzuteilung in der verbundenen Mehrheitsregel*

Das Modell der paritätsabhängigen Mandatzuteilung, das die Sachverständige *Laskowski* eingebracht hat, knüpft an das Modell der verbundenen Mehrheitsregel<sup>125</sup> an und sieht gesetzliche Zuteilungsregeln für eine paritätische Mandatzuteilung sowohl für die Wahlkreismandate als auch für die Listenmandate vor.<sup>126</sup> Für die Wahlkreismandate wäre eine Zuteilungsregel erforderlich, die die zweitstimmengebundenen zugeteilten Wahlkreismandate mit den Listenmandaten „paritätisch verrechnet“. In Bezug auf die Wahlvorschlagslisten soll die Mandatzuteilung hälftig-alternierend stattfinden.

Ergänzend dazu und anknüpfend an den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 24. Januar 2023 zur Änderung des Bundeswahlgesetzes<sup>127</sup> schlugen die Sachverständigen *Ferner* und *Laskowski* vor, die zweitstimmenabhängige Mandatzuteilung mit einer paritätsabhängigen Mandatzuteilung zu verbinden.<sup>128</sup> Diverse Personen würden berücksichtigt. Eine Zuteilung der Wahlkreismandate würde insoweit erfolgen, als der Unterschied zwischen Männern und Frauen nicht größer als eins sein würde. Verbleibende Sitze würden der Liste zugeordnet und über diese paritätisch zugeteilt. Die alternierende Zuteilung Mann – Frau würde unterbrochen durch eine diverse Person und anschließend fortgesetzt. Die paritätische Zuteilung beginnt mit einem Mann, wenn mehr Frauen als Männer direkt zugeteilt werden, oder mit einer Frau, wenn mehr Männer als Frauen direkt zugeteilt werden. Sie endet mit einem maximalen Unterschied von eins, das heißt ein Frauen- oder ein Männermandat können im Ergebnis mehr zugeteilt werden. Alle Wahlkreismandate und Listenmandate würden paritätisch in konkret dargelegten Schritten zugeteilt, die Aufstellung der Kandidierendenlisten und die Auswahl der Nominierten würden allein bei den Parteien liegen.

## **3.2.4 Weitere Vorschläge**

Zur Erhöhung des Frauenanteils in der Politik und der Verbesserung der Chancen für Frauen, ein Mandat zu erlangen, wurden im weiteren Beratungsverlauf auch vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedenken gegen ein Paritätsgesetz weitere Vorschläge erörtert.

### **3.2.4.1 „Verpflichtende Selbstverpflichtung“ der Parteien**

Der Modellvorschlag einer „Verpflichtenden Selbstverpflichtung“ der Parteien, den die Sachverständige *von Achenbach* zusätzlich zu dem Vorschlag, eine Paritätsgesetzgebung einzuführen, eingebracht hatte, zielt auf eine Änderung des Bundeswahlgesetzes und die Pflicht der Parteien, sich selbst eine Zielvorgabe für den Anteil an

<sup>123</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 8 f., Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 2; *Ferner/Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)018; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)044, S. 4; weitergehend Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 20/3250, S. 19 f.; insgesamt kritisch zur Umsetzbarkeit von reinen Listenwahlen *Warken*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 13.

<sup>124</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)006, S. 8, Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 2.

<sup>125</sup> Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 20/3250, S. 13 f., 21.

<sup>126</sup> *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)045, S. 3 ff., Protokoll der 12. Sitzung, S. 8.

<sup>127</sup> Bundestagsdrucksache 20/5370.

<sup>128</sup> *Laskowski/Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)061.

Frauen in ihren Wahlvorschlägen für Bundestagswahlen zu setzen.<sup>129</sup> Diese Zielvorgabe hätten die Parteien der Bundeswahlleiterin zu melden. Die freiwillig gesetzten Quoten sowie der tatsächlich erreichte Frauenanteil an dem jeweiligen Wahlvorschlag sollten zur Information auf den Wahlzetteln abgedruckt werden. Zudem würde eine externe wissenschaftliche Evaluation vorgeschrieben, sodass die Zielvorgaben und die erreichten Ergebnisse dokumentiert sowie deren Ergebnisse in einem öffentlichen Bericht festgehalten würden.

Mit dem Vorschlag gehe, so die Sachverständige von *Achenbach*, nicht einher, das Ziel paritätischer Teilhabe von Frauen an der parlamentarischen Repräsentation aufzugeben. Vielmehr mache er, solange sich keine Einigkeit über verpflichtende Paritätsgesetzgebung herstellen lasse, ein Angebot, um trotz der Uneinigkeit nicht untätig zu bleiben. Er diene dazu, Zustimmungsfähigkeit über die bisherigen Konfliktlinien hinweg zu schaffen. Nach dem Vorschlag müssten sich alle Parteien ausdrücklich mit der Frage der Parität befassen und sich auf eine Zielsetzung einigen, die zwischen 0 Prozent und 100 Prozent liegen könne. So würden innerparteiliche Diskussionen insbesondere in den Parteien angestoßen, die bisher keine Regelungen zur Parität in ihren Satzungen vorsähen. Aufgrund der Offenheit der Zielvorgabe könnten die Parteien ihre unterschiedlichen Ziele und Tendenzen zum Ausdruck bringen. Der Zeitpunkt von Befassung und Meldung sollte nach diesem Vorschlag deutlich vor der Einreichung der Wahlvorschläge liegen, ohne über konkret zu erwartende Kandidaturen zu sprechen. Dieses Verfahren trage zur Transparenz und zur demokratischen Repräsentanz bei. Weiterhin würden nach Ansicht der Sachverständigen von *Achenbach* sachliche, objektiv gehaltene amtliche Informationen gegeben, die wettbewerbsneutral und ohne parteipolitischen Bezug seien und die Entschließungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler nicht verengen oder unzulässig beeinflussen.

Hiergegen wurde angeführt, dass die Erfahrungen mit den Führungspositionen-Gesetzen,<sup>130</sup> in denen Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst getroffen wurden, zeigten, dass diese Zielvorgaben keine oder eine geringe Wirkung hätten.<sup>131</sup> Die Verfahren nach den Führungspositionen-Gesetzen regeln, dass es zwar einer Begründung bedürfe, wenn die Zielgröße Null festgelegt worden sei. Auch handle derjenige ordnungswidrig, der die Begründungs-, Berichts- und Veröffentlichungspflicht nicht einhalte. Die Verfehlung der Zielgröße sei hingegen von keiner Sanktion erfasst.<sup>132</sup> Daher sahen Teile der Kommission in der „Verpflichtenden Selbstverpflichtung“ kein geeignetes Mittel und keine zielführende Maßnahme, eine gleichmäßige Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag zu erreichen.<sup>133</sup> Andere Teile der Kommission hielten diesen Vorschlag für wirksam,<sup>134</sup> auch wenn einzuräumen sei, dass eine Selbstverpflichtung in der Wirtschaft nur teilweise wirke. Allerdings könnten zwangsfreie Verhaltensverstöße in der Politik anders wirken als zwangsfreie Verstöße in der Wirtschaft. Verfassungsrechtlich sei die Maßnahme nicht bedenklich. Wahlrechtsgrundsätze und der Schutzbereich des Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG seien zwar berührt, der Eingriff sei aber gerechtfertigt, da die Parteien in ihrer Freiheit, insbesondere die Organisations- und Programmfreiheit, nicht eingeschränkt würden.<sup>135</sup> Der Sachverständige *Mellinghoff* warf die Frage auf, ob es nicht ausreiche, über das Ergebnis der Selbstverpflichtung der Parteien im Aufstellungsprozess zu informieren, statt eine Selbstverpflichtung gesetzlich festzuschreiben.<sup>136</sup>

Im Hinblick auf den Grundsatz der Freiheit der Wahl wurden verfassungsrechtliche Bedenken geäußert, die freiwillig gesetzten Quoten sowie den tatsächlich erreichten Frauenanteil der Wahlvorschläge der Parteien zur Information auf den Wahlzetteln abzudrucken. Der Schutzgehalt der Wahlfreiheit gewährleiste eine Stimmabgabe frei

<sup>129</sup> von *Achenbach*, Kommissionsdrucksache 20(31)051, Protokoll der 12. Sitzung, S. 11.

<sup>130</sup> Erstes Führungspositionen-Gesetz vom 24. April 2015, FÜPoG I, BGBl.2015 I, 642 und Zweites Führungspositionen-Gesetz vom 7. August 2021, FÜPoG II, BGBl.2021 I, 3311.

<sup>131</sup> *Ferner*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 11 f.

<sup>132</sup> Zweites Führungspositionen-Gesetz, FÜPoG II vom 7. August 2021, BGBl.2021 I, 3311.

<sup>133</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 1 f.; grundsätzlich zur Wirksamkeit freiwilliger Vereinbarungen der Parteien *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)045, S. 1 f., Protokoll der 12. Sitzung, S. 7; im Ergebnis auch ablehnend *Pukelsheim*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 15.

<sup>134</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 14 ff.; *Meinel*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 20; zustimmend in Verbindung mit anderen Maßnahmen: *Schmahl*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 17.

<sup>135</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 14 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>136</sup> Protokoll der 12. Sitzung, S. 13.

von jeglicher Beeinflussung auf dem Stimmzettel. Der Eingriff könne in seiner Intensität nicht durch Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG gerechtfertigt werden.<sup>137</sup> Für eine zusätzliche Wahlinformation dürfe der Stimmzettel nicht genutzt werden.<sup>138</sup> Zum Teil wurde daher nur das Modell einer verpflichtenden Selbstverpflichtung der Parteien begrüßt.<sup>139</sup>

### 3.2.4.2 Erweiterungen der Beteiligungsrechte der Landesverbände der Parteien im Wahlrecht

Ein weiterer Vorschlag der Sachverständigen *Ferner* zur Änderung des Wahlrechts zielte darauf, die Landesverbände der Parteien in die Entscheidungen zu den Wahlkreisauflösungen der Kandidierenden einzubinden. Dies hätte zur Folge, dass nicht ausschließlich eine Wahlkreisversammlung, sondern ebenso wie bei der Aufstellung der Landeslisten ein Landesparteitag oder eine Landesdelegiertenkonferenz über die Kandidaturen entscheiden könnten. Die Landesgremien würden entscheiden, in welchen Wahlkreisen Frauen und in welchen Wahlkreisen Männer aufgestellt würden, sodass eine paritätische Verteilung stattfinden könne.<sup>140</sup>

### 3.2.4.3 Weitere Dokumentationspflichten bei Delegiertenversammlungen

Der Sachverständige *Vehrkamp* hat angeregt, die Aufstellungsverfahren der Parteien transparenter zu gestalten, insbesondere im Hinblick auf parteiinterne nichtöffentliche Delegiertenversammlungen zur Aufstellung von Wahlkreiskandidaturen. Aufstellungsverfahren der Parteien seien ein Teil der staatlichen Wahlvorbereitung. Die repräsentative Wahlstatistik der Bundeswahlleiterin könnte um die Aufstellungsverfammlungen ergänzt werden. Insgesamt könnten Dokumentations- und Öffentlichkeitspflichten der Parteien erweitert werden.<sup>141</sup>

### 3.2.4.4 Befassungs- und Dokumentationspflicht im Parteiengesetz

Die Sachverständige *Schmahl* hat vorgeschlagen, die Mindestanforderungen, die an eine Satzung der Parteien nach § 6 Absatz 2 des Parteiengesetzes (PartG) gestellt werden, um eine Befassungs- und Dokumentationspflicht zu Gleichstellungsfragen zu ergänzen. So könnten weitere Denkanstöße geschaffen werden und gleichzeitig würden die Parteien weiterhin über Gestaltungs- und Programmfreiheit in Bezug auf Gleichstellungsfragen verfügen.<sup>142</sup> Des Weiteren wurde vertreten, sicherzustellen, dass alle Parteien diese Befassungspflichten umsetzen. So könne der Bundeswahlleiterin oder dem Bundeswahlleiter in Ergänzung des § 6 Absatz 3 PartG die Befugnis gegeben werden, diejenigen Satzungen zurückzuweisen, die evident die Mindestanforderungen des § 6 Absatz 2 PartG im Satzungsrecht nicht einhielten.<sup>143</sup> Dieser Vorschlag könne mit weiteren Maßnahmen, wie einer Selbstverpflichtung der Parteien, einem Kodex, finanziellen Anreizen für die Parteien sowie Änderungen im Abgeordnetengesetz zu Mutterschutz und Elternzeit verbunden werden.

### 3.2.4.5 Anreize bei der Parteienfinanzierung

In der Kommission wurde erörtert, inwieweit mit dem Instrument der Parteienfinanzierung die gleichmäßige Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag gefördert werden könne. Um dieses Ziel mit der Parteienfinanzierung zu verknüpfen, wurden die Möglichkeiten, staatliche Zuschüsse zu kürzen (Malus) oder zu erweitern (Bonus), diskutiert. Einzelne Vorschläge der Kommission bezogen sich insbesondere darauf, finanzielle Anreize für diejenigen Parteien zu schaffen, die der Parität dienliche Maßnahmen ergriffen<sup>144</sup> oder einen Bonus mit dem Ziel verbänden, mehr Mandatsträgerinnen im Deutschen Bundestag zu erreichen.<sup>145</sup> Vorgeschlagen

<sup>137</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 17; so auch im Ergebnis *Grzeszick*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 18.

<sup>138</sup> *Ebsen*, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz, Juristenzeitung 1989, S. 553, 554, 559, den *Gloßner* in ihrer Stellungnahme zu den in der Kommission eingebrachten Vorschlägen zur Parität, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 9 ff. zitiert.

<sup>139</sup> *Schönberger*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 9.

<sup>140</sup> *Ferner*, Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 2, Protokoll der 12. Sitzung, S. 12, 16.

<sup>141</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 8; aufgreifend *Grzeszick*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 3; *Mellinghoff*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 13; der in diesem Zusammenhang Rechenschaftspflichten der Parteien anspricht. Auch im Ergebnis für mehr Transparenz bei der Kandidatur *Meinel*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 19; skeptisch *Hennig-Wellsow*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 15 mit Verweis auf bereits bestehende Dokumentationspflichten.

<sup>142</sup> *Schmahl*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4, 20; zustimmend *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 7 f.

<sup>143</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 7 f.

<sup>144</sup> *Schmahl*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 20; *Grzeszick*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 21; *Warken*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 12.

<sup>145</sup> *Pukelsheim*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 15.

wurde auch, die Wahlkampfkostenerstattung mit einer freiwilligen Regelung der Parteien statt nach dem Vorbild Frankreichs mit einer verpflichtenden Regelung zur paritätischen Besetzung zu verbinden.<sup>146</sup>

Gegen die Verknüpfung von politischen Zielen mit finanziellen Nachteilen wurden verfassungsrechtliche Bedenken angeführt, da dies die Parteienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigen würde.<sup>147</sup> Das Fehlen einer selbstaufgelegten Verpflichtung zur paritätischen Besetzung mit finanziellen Nachteilen zu verbinden, sei verfassungsrechtlich mit der Einführung von Paritätsmodellen zu vergleichen, da ein indirekter Befolgungszwang anzunehmen sei.<sup>148</sup> Es wurde vertreten, dass auch das Parteienprivileg (Artikel 21 Absatz 4 Variante 2 GG) verletzt sei, mit der Folge, dass die Entscheidung über die Kürzungen der Parteienfinanzierung ausschließlich beim Bundesverfassungsgericht liege.<sup>149</sup>

Demgegenüber kämen aber Modelle in Betracht, die finanzielle Vergünstigungen in Aussicht stellten und damit die staatlichen Zuschüsse erweiterten (Anreizwirkung). In Zusammenhang mit der Wahlkampfkostenerstattung würde dies auf eine zusätzliche Leistung zielen.<sup>150</sup> Aufgrund der Erfahrungen in Frankreich, nach denen die Maßnahme erst nach einer Verschärfung der Sanktionen - also einer Festlegung auf eine erheblich höhere Nichterstattung von Wahlkampfkosten als zu Beginn der gesetzlichen Initiative - Wirkung gezeigt habe, wurde bezweifelt, ob diese Maßnahme zusätzlicher Leistungen ein wirksamer Anreiz sei. Zudem hätten kleinere und größere Parteien unterschiedliche Möglichkeiten, mit diesen Regelungen umzugehen. Würden aber nur geringfügige finanzielle Anreize als verfassungskonform angesehen, erzielten diese dann auch nur geringe Wirkung.<sup>151</sup>

#### 3.2.4.6 Finanzielle Anreize zur Kandidatur

Aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten auf der einen Seite und der Wirksamkeit finanzieller Anreize für die Parteien auf der anderen Seite hat die Sachverständige *Gloßner* vorgeschlagen, finanzielle Zuschüsse mit einer Erhöhung der Abgeordnetenpauschale nach § 12 Absatz 2 Abgeordnetengesetz zu schaffen und diese denjenigen Mitgliedern des Bundestages zu gewähren, die Sorgearbeit leisteten. Die Aufwandspauschale für mandatsbezogene Ausgaben, die alle durch Ausübung des Mandats entstehenden Ausgaben abdecken sollte, gelte für alle Mitglieder in gleicher Höhe und berücksichtige diesen Umstand auch steuerrechtlich nicht.<sup>152</sup>

Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, finanzielle Zuschüsse für die Dauer des Wahlkampfes zu ermöglichen, um die steigenden Kosten der Wahlkämpfe in den Wahlkreisen auszugleichen. Der monatelange Wahlkampf um ein Bundestagsdirektmandat sei nicht nur zeitintensiv, sondern auch mit erheblichen finanziellen Mitteln verbunden.<sup>153</sup>

#### 3.2.4.7 Verbesserung der Vereinbarkeit von Mandat und Familie und Anreize für das politische Engagement

Als Teil gebündelter Maßnahmen, die auf eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern zielen, wurde vorgeschlagen, familienfreundlichere Sitzungszeiten einzuführen, die Digitalisierung voranzutreiben sowie Regelungen im Abgeordnetengesetz zu Mutterschutz- und Elternzeitregelungen, angelehnt an die Regelungen

<sup>146</sup> *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 49, 12 ff.

<sup>147</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 10 f., Protokoll der 11. Sitzung, S. 20; zustimmend *Schmahl*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 20; *Wawzyniak*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 20.

<sup>148</sup> *Schönberger*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 9.

<sup>149</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 9 f., Protokoll der 11. Sitzung, S. 20; zustimmend *Schmahl*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 20; *Wawzyniak*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 20.

<sup>150</sup> So bereits von *Ebsen*, Juristenzeitung 1989, 553, 554 der die Gewährung eines Bonus bei der Wahlkamperstattung kritisch im Hinblick auf die Chancengleichheit der Parteien geprüft hat.

<sup>151</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 12, Protokoll der 12. Sitzung, S. 20; so auch bezugnehmend auf Frankreich *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)007, S. 13; begrüßend als Teil eines Instrumentenmix *Schmahl*, Protokoll 12. Sitzung, S. 17.

<sup>152</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 12.

<sup>153</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 12 f. mit weiteren Nachweisen, insbesondere zu einem Forschungsprojekt von Reiser/Vogel/Rinne/Hebenstreit/Leipold „Ökonomisches Eigentum und politische (Un-)Gleichheit“, welches Aufschluss darüber geben soll, wie die Höhe der Eigenmittel mit der politischen Gleichheit korreliere; finanzielle Anreize bei der Direktkandidatur begrüßend *Warken*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 12.

in Baden-Württemberg, zu schaffen. Insbesondere sollten Maßnahmen zur Förderung von Frauen in politischen Ämtern auf kommunaler Ebene verstärkt werden.<sup>154</sup>

### 3.2.4.8 Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik

Die Sachverständige *Gloßner* hat vorgeschlagen, einen Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik einzuführen.<sup>155</sup> Danach könnte eine dem § 161 des Aktiengesetzes entsprechende Regelung in das Parteiengesetz aufgenommen werden, nach der börsennotierte Gesellschaften jährlich erklären, in welchem Umfang den Empfehlungen der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex entsprochen werde. Sie müssten dann auch erläutern, welche Regelung und mit welcher Begründung nicht angewendet würde. Zudem könnte ein Anreiz für die Parteien gesetzt werden, die den Kodex umsetzen, indem die in § 30 Absatz 3 Satz 1 BWG festgelegte Reihenfolge der Landeslisten auf dem Stimmzettel zugunsten der Parteien geändert werden würden, die dem Kodex beigetreten sind.<sup>156</sup> Diesem Vorschlag hat sich die Sachverständige *Schmahl* angeschlossen. Sie hat einen Maßnahmenkatalog empfohlen, der neben diesem Kodex die bereits genannten Einzelvorschläge wie die Selbstverpflichtung der Parteien zur Geschlechtergleichstellung, Änderungen und Ergänzungen in § 6 Absatz 2 PartG, finanzielle Anreize für eine Kandidatur von Frauen und Ergänzungen im Abgeordnetengesetz zur Regelung von Mutterschutz und Elternzeit zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie enthält.<sup>157</sup>

Nach dem vorgeschlagenen Kodex zur gleichberechtigten Teilnahme von Frauen und Männern sollen sich die Parteien in der Form eines Aktes der Selbstorganisation auf Empfehlungen und Anregungen zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik verständigen. Nach einer solchen Vereinbarung könnten sich die im Bundestag vertretenen Parteien ähnlich wie die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK) verfahren, die zur Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Gesellschaften Empfehlungen öffentlich bekannt macht, deren Einhaltung die Unternehmen jährlich öffentlich zu bestätigen haben.<sup>158</sup> Inhalte könnten Befragungen der bisherigen weiblichen Mitglieder, Evaluationen der Mitgliederbefragungen, Maßnahmen zur Verbesserung von Familie, Beruf und politisches Engagement, Maßnahmen zur besseren Sichtbarkeit bestehenden Engagements von Frauen in den Parteien, Mentoringprogramme und Coachingangebote sein. Für die regelmäßige Überprüfung und Anpassung des Kodex könnte eine Kommission gegründet werden. Des Weiteren könnten sich die Parteien dazu verpflichten, in regelmäßigen Abständen zu den Regelungen des Kodex öffentlich Stellung zu beziehen.

Zum Teil begrüßte die Kommission als weitere flankierende Maßnahme zur Förderung der Parität, dass Parteien einen Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe beider Geschlechter verabschieden könnten. Ein solcher Kodex als Akt der Selbstorganisation hätte gegenüber starren Quoten Vorteile, namentlich seine verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit und seine Regelungsflexibilität. Dass der Kodex rechtlich unverbindlich sei, müsse kein Nachteil sein, denn rechtliche Unverbindlichkeit sei nicht mit Bedeutungslosigkeit gleichzusetzen.<sup>159</sup> Dies gelte auch, da der Kodex in seiner Rechtsnatur und Verbindlichkeit mit einem Koalitionsvertrag verglichen werden könne.<sup>160</sup>

Die Empfehlung, den Sachverhalt einer strukturellen Benachteiligung von Frauen mit einer Selbstverpflichtung der Parteien zu regulieren, teilten andere Mitglieder der Kommission nicht. Die dem Gesellschaftsrecht angelehnte Selbstverpflichtung sei nicht zielführend.<sup>161</sup> Auf Seiten der Gesellschaftsrechtler, die auf einen Corporate Governance Kodex angesprochen würden, sei wenig Zustimmung zu finden. Denn der Corporate Governance Kodex als Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft sei mit Blick auf das Gesellschaftsrecht ein „totes Projekt“ und habe dort jedenfalls nicht funktioniert. Parteien könnten auch nicht als fortschrittlicher eingestuft werden als

<sup>154</sup> *Bauer*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 15; *Grzeszick*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 18, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4; *Schmahl*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4, 20, Protokoll der 12. Sitzung, S. 17; zustimmend *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 5f.; strittig hinsichtlich einer zielführenden Wirksamkeit *Breymaier*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 12; *Ferner*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 10, 16; *Schönberger*, Protokoll der 4. Sitzung, S. 9, 18.

<sup>155</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)042, 20(31)052.

<sup>156</sup> *Gloßner*, Kommissionsdrucksache 20(31)052, S. 4.

<sup>157</sup> *Schmahl*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 17.

<sup>158</sup> § 161 Absatz 1 und 2 Aktiengesetz (Erklärung und Veröffentlichung zum Corporate Governance Kodex).

<sup>159</sup> *Schmahl*, Protokoll der 11. Sitzung, S. 4.

<sup>160</sup> *Gloßner*, Protokoll der 12. Sitzung, S. 7.

<sup>161</sup> So *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)045, S. 1 f.

DAX-Konzerne, was die Erfahrungen mit den Führungspositionen-Gesetzen I und II belegten. Der Verfassungsauftrag sei, etwas zu regulieren.<sup>162</sup> Die im Kodex zu vereinbarenden Einzelmaßnahmen würden bereits bestehen und hätten nicht zu einer gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag geführt.<sup>163</sup>

### 3.3 Empfehlungen

Die Kommission stellt mehrheitlich fest:

1. Der Frauenanteil im Deutschen Bundestag sollte erhöht werden.
2. Hinsichtlich des konkreten Handlungsbedarfs bestand innerhalb der Kommission Uneinigkeit:

Die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN halten ein Paritätsgesetz für verfassungsrechtlich geboten und aus folgenden Gründen für zwingend notwendig: Mit einem Anteil von etwa 35 Prozent Frauen im Deutschen Bundestag liegt keine gleiche Teilhabe von Frauen und Männern vor. Bisher haben es nur wenige politische Parteien vermocht, hier eine Angleichung zu erreichen. Das Gleichstellungsgebot aus Artikel 3 Absatz 2 GG gilt auch für den politischen Prozess und sieht damit einen klaren Verfassungsauftrag vor, der derzeit nicht erfüllt wird und dem der aktuelle Zustand in den Parlamenten nicht entspricht. Angesichts der strukturellen Nachteile für Frauen in der Politik fehlt es an der gleichen Gestaltungsmöglichkeit und der Verwirklichung von bürgerschaftlicher Teilhabe am Staatswesen. Die grundgesetzliche Zielvorgabe, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu erreichen, verpflichtet dazu, sich diesem Auftrag anzunehmen und entsprechende Lösungen und Vorschläge zur Erfüllung des Auftrags vorzubringen. Damit wird die reale Möglichkeit von Frauen gestärkt, sich im politischen Wettbewerb durchzusetzen. Durch eine Paritätsgesetzgebung wirkt der Gesetzgeber darauf ein, wie die Parteien ihre verfassungsrechtliche Vorgabe aus Artikel 21 GG erfüllen, die personelle Vorauswahl für die demokratische Repräsentation durch das Parlament als Volksvertretung zu leisten. Die gleichmäßige Repräsentanz von Frauen kann darüber hinaus mit den Instrumenten der Parteienfinanzierung oder der Wahlkampfkostenerstattung zusätzlich gefördert werden.

Die Fraktion der FDP lehnt Regelungen im Wahlrecht, die eine Besetzung des Bundestages mit Personen eines bestimmten Geschlechts zu einem bestimmten Prozentsatz bewirken, ab und hält sie überdies für verfassungswidrig. Auch Regelungen im Rahmen der Parteienfinanzierung, die geschlechterparitätische Wahlvorschläge staatlicherseits finanziell honorieren, lehnt die Fraktion der FDP ab und hält sie überdies für verfassungswidrig. Sie empfiehlt dem Deutschen Bundestag, es den Parteien als Akt der Selbstorganisation zu überlassen, sich auf Verfahren oder Regeln zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik zu verständigen.

Die Fraktion der CDU/CSU schlägt vor, ein Maßnahmenpaket unterhalb der Schwelle einer verbindlichen (starken) Quotenregelung zu ergreifen, um den Anteil von Frauen im Bundestag zu erhöhen. Dieses Paket könne folgende Maßnahmen vorsehen: Verabschiedung eines Kodex zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in der Politik durch die Bundestagsfraktionen; Einführung von Regelungen zu Mutterschutz; Elternzeit und Elterngeld im Abgeordnetengesetz des Bundes; Ergänzung des § 6 Absatz 2 PartG um eine Vorschrift, wonach es Satzungsvorschriften geben muss, die sich zum Thema „Gleichstellung“ verhalten; Schaffung finanzieller Anreize im Rahmen der Parteienfinanzierung für Parteien, die der parteiinternen Parität dienliche Maßnahmen ergreifen.

Die Fraktion DIE LINKE. spricht sich für die Erreichung der Parität aus, indem ein Paritätsgesetz zur Chancengleichheit bei der Kandidatur eingeführt wird. Die Kandidatur ist notwendige Bedingung, um bei der Wahl überhaupt eine Möglichkeit zu haben, gewählt zu werden. Die Zusammensetzung des Parlaments ist eine Frage des jeweils gewählten Wahlsystems. In dem beschlossenen Wahlrecht würde durch die unveränderbaren Listen die Chancengleichheit in der Kandidatur durch die Verteilung der Sitze an Wahlkreisbeste auf die paritätische Zusammensetzung des Bundestages Einfluss nehmen. In einem Modell veränderbarer Listen läge es in der Hand der Wählenden die Zusammensetzung des Parlaments zu bestimmen. Mit einem Paritätsgesetz, welches an die Chancengleichheit bei der Kandidatur anknüpft, wird in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit eingegriffen, es liegt aber eine Rechtfertigung für diese Eingriffe vor. Verfassungsrechtlicher Maßstab für eine Rechtfertigung von Gesetzen zur Chancengleichheit in der Kandidatur ist Artikel 3 Absatz 2 GG als sachlich zwingender Grund, der von der Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, welches dem Grundsatz der Wahlgleichheit

<sup>162</sup> Möllers, Protokoll der 11. Sitzung, S. 9.

<sup>163</sup> Breymaier, Protokoll der 11. Sitzung, S. 12; Ferner, Kommissionsdrucksache 20(31)046, S. 1 f., Protokoll der 11. Sitzung, S. 9, Protokoll der 12. Sitzung, S. 12; Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)045, S. 1 f., Protokoll der 12. Sitzung, S. 7; Schauws, Protokoll der 11. Sitzung, S. 13; Wawzyniak, Protokoll der 11. Sitzung, S. 5, Protokoll der 12. Sitzung, S. 14.

die Waage halten kann. Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf das Verhältnis des Gleichstellunggebotes des Artikels 3 Absatz 2 Satz 2 GG und den Wahlrechtsgrundsätzen des Artikels 38 Absatz 1 Satz 1 GG ausgeführt: „Vielmehr spricht vieles dafür, dass sich diese Verfassungsgüter gleichrangig gegenüberstehen und es Sache des Gesetzgebers ist, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen.“ (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020, 2 BvC 46/19, Rdn. 112). Insbesondere ist mit einem Gesetz zur Chancengleichheit in der Kandidatur im Hinblick auf die Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit Verhältnismäßigkeit gewahrt. Die Eingriffe sind lediglich einschränkende Eingriffe, im Gegensatz zu suspendierenden Eingriffen wie z.B. der Sperrklausel oder Festlegung des Wahlrechts auf 18 Jahre. Diese Unterscheidung ist nicht banal, da das Bundesverfassungsgericht darauf abgestellt hat, dass sich das erlaubte Ausmaß „auch danach (richtet), mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen wird (BVerfGE 121, 266, Rdn. 99).

### 3.4 Ergänzende Begründung der Sachverständigen Schmahl

Die Sachverständige *Schmahl* führte zu dem Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion aus, dass sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch die Landesverfassungsgerichte einmütig davon ausgingen, dass Repräsentation im Sinne des Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG Gesamtrepräsentation bedeute. Auf der Grundlage des Wortlauts („Vertreter des ganzen Volkes“) und der entsprechenden verfassungsrechtlichen Auslegung von Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG lasse sich ein Paritätsgesetz, das verfassungsgemäß wäre, nicht vorstellen. Starre Frauenquoten verletzen zudem die passive Wahlfreiheit und beeinträchtigen den Grundsatz der Wahlgleichheit. Derartige gesetzliche Vorgaben veränderten schließlich das verfassungsrechtlich verankerte Demokratieprinzip wesentlich und beeinträchtigen die Parteienfreiheit. Daher kämen verbindliche gesetzliche Vorgaben für die Berücksichtigung von Frauen als Voraussetzung für die Teilnahme an Bundestagswahlen nicht in Betracht.

Stattdessen sollten Maßnahmen zur Frauenförderung unterhalb der Schwelle eines Paritätsgesetzes ergriffen werden. Für solche Maßnahmen sprechen ihre verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit und ihre Regelungsflexibilität.

Die Sachverständigen *Grzeszick* und *Mellinghoff* schlossen sich dieser Einschätzung an.

### 3.5 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

Der AfD-Vertreter macht zur Thematik „Gleichheit der Wahl“ oder Quotenparlament (zuerst) einige prinzipielle Anmerkungen<sup>164</sup>:

#### 1. Das Prinzip der „gleichen Wahl“

In Artikel 38 Absatz 1 GG sei das Gleichheitsprinzip für Wahlen verankert. Es bedeute, dass alle Wähler „mit ihren Stimmen ihr Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben könnten“. (Alpmann Brockhaus, Fachlexikon Recht, 2. Auflage) „Alle Wähler sollten mit ihren Stimmen den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben“. Dieses Prinzip des gleichen Stimmgewichts jeder einzelnen Stimme eines jeden Wahlberechtigten sei das Ergebnis der langen Herausbildung des Wahlrechts in entwickelten Demokratien von der französischen Revolution als Labor bis ins 20. Jahrhundert.

#### 2. Das Prinzip der „Allgemeinheit der Wahl“

Allgemeinheit der Wahl (ebenfalls Artikel 38 Absatz 1 GG) bedeute, dass „das aktive und passive Wahlrecht grundsätzlich allen Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise offenstehen müsse“. (Alpmann Brockhaus aaO) Das heiße sowohl Wähler als auch Kandidaten müssten in Wahlverfahren unter für jeden gleichen formalen Bedingungen Partizipationsrechte haben. Dies würde die formale Gleichheit der Rechtsstellung eines jeden Mitglieds der Wahlbürgerschaft als Teil des Souveräns des demokratisch verfassten Staates widerspiegeln.

#### 3. Von der Wählerschaft zum Kandidaten

In Deutschland hätten wir derzeit rund 60 Millionen Wahlberechtigte. Rund ein Viertel der Wählerschaft beteilige sich regelmäßig nicht an Bundestagswahlen. Die Beteiligung an Landtagswahlen und Kommunalwahlen sei noch deutlich geringer. Diese rund 15 Millionen Wahlberechtigten würden typischerweise nicht am Wettbewerb um Bundestagsmandate teilnehmen, weil sie nicht einmal in der Rolle des Stimmbürgers aktiv handeln würden. Diese

<sup>164</sup> Zu weiteren Quellenangaben der Ausführungen des AfD-Obmanns *Glaser* siehe auch Kommissionsdrucksachen 20(31)043 und 20(31)049.



Abstinenz finde, was die Funktion eines Kandidaten angehe, auch bei denjenigen statt, die sich nicht in einer Partei als Mitglied engagierten. Denn ohne ein solches parteipolitisches Engagement sei eine Bewerbung um ein Mandat faktisch nahezu chancenlos, eine Tatsache, die jedermann bekannt sei. (Nach der Rechtslage des geltenden BWG genüge für eine Kandidatur das passive Wahlrecht. Eine Mitgliedschaft in einer Partei sei de jure nicht erforderlich. Siehe Literatur zu § 20 BWG) Dies beruhe darauf, dass im System der parlamentarischen Demokratie den Parteien eine Gelenkfunktion zukomme für die Verbindung vom Wahlvolk zu den Parlamenten (Artikel 21 GG). Dies gelte, zumindest theoretisch, für die politische Willensbildung und real und konkret für die Nominierung von Kandidaten für alle Parlamentswahlen. Für die vorliegende Problematik bedeute dies, dass in Verbindung mit den Regeln des Bundestagswahlrechts und des Parteienrechts regelhaft (siehe oben) eine erfolgversprechende Kandidatur nur für Mitglieder von Parteien möglich sei. Die Zahl der Mitglieder aller Parteien würde derzeit etwa 1,2 Millionen betragen; von der Größenordnung her eine Zahl, die sich über die Jahre ungefähr auf diesem Niveau bewege. Dies bedeute, dass weniger als 2 Prozent der Wahlberechtigten diese Bedingung für eine abstrakte Chance auf ein Bundestagsmandat erfüllten. Da über alle Parteien hinweg das Quorum derer, die sich aktiv am Parteileben beteiligten, maximal 20 Prozent der Mitglieder betrage und dies ebenfalls für Kandidaturen vorausgesetzt werden würde, sei der Kreis derer, die eine konkrete Chance auf eine Nominierung als Kandidat oder Kandidatin hätten, faktisch auf circa 200.000 Personen oder 0,33 Prozent der Wählerschaft beschränkt.

#### 4. Der politische Prozess

Hinter dieser Überschlagsrechnung würde sich verbergen, auch für oberflächliche Betrachter erkennbar, eine Fülle von individuellen persönlichen Fähigkeiten, Neigungen und Entscheidungen von Millionen von Menschen verknüpft mit komplizierten sozialen Prozessen, wie etwa der persönlichen Akzeptanz in unterschiedlichen sozialen Milieus. Es spiele dabei ein spezifisches Interesse für Politik als besonderen sozialem Aktionsraum eine entscheidende Rolle, das kaum von außen (familiales Milieu, Schule usw.) induziert werden könne. Dies gelte in gleicher Weise für die Ausübung des Wahlrechts wie für den Entschluss zur Mitgliedschaft und aktiven Mitarbeit in Parteien. Jeder Wahlbürger und jede Wahlbürgerin, die hier abstinent bleiben würde, beschränke zwar bewusst ihren Aktionsradius politischer Partizipation. Dies sei jedoch ihr gutes Recht. Denn auch die Verweigerung der Ausübung des Wahlrechts wie des Engagements in Parteien sei ein Freiheitsrecht.

#### 5. Mitgliedschaft von Frauen in Parteien und Mandatsteilhabe

Zur Frage des Anteils von Frauen an der Mitgliedschaft der Parteien (Stand: Dezember 2019) und der Teilhabe an Bundestagsmandaten (Stand: März 2022) ergebe sich folgende Reihung:

	Mitgliedschaft	Mandatsteilhabe
Grüne	41,0 %	59,3 %
Linke	36,4 %	53,8 %
SPD	32,8 %	41,7 %
CDU	26,5 %	23,4 %
FDP	21,6 %	25,0 %
CSU	21,3 %	23,4 % (mit CDU gemeinsam)
AfD	17,8 %	13,8 %

Im Jahr 2022 liege der Frauenanteil an Mandaten bei 34,7 Prozent. Die wahlberechtigte Bevölkerung teile sich annähernd in zwei gleich große Kohorten von Frauen und Männern. In jüngeren Jahrgängen überwiege die Zahl der Männer leicht und umgekehrt verhalte es sich bei den Älteren. Wie sich zeige, sei die Mandatsteilhabe von Frauen bei der Mehrzahl der sieben Parteien größer, im Falle von Grünen, Linken und SPD deutlich größer als ihr Anteil an der Mitgliedschaft. Lediglich bei der CDU und der AfD verhalte es sich umgekehrt. Die wiederholt geäußerten Mutmaßungen über „systemische Diskriminierung“ von Frauen innerhalb des Parteibetriebs im Zusammenhang mit Kandidatenaufstellungen würden also nicht zutreffen.

## 6. Geschlechterquote (Mann/Frau) versus demokratisches Wahlsystem

Wie sich gezeigt habe, korreliere die Mann-Frau-Geschlechterverteilung der Mandate vergleichsweise hoch mit der Geschlechterverteilung innerhalb der Mitgliedschaft der Parteien. Da die Geschlechterverteilung in der Wahlbürgerschaft ziemlich genau paritätisch sei, stehe fest, dass die zahlenmäßige Imparität zwischen Männern und Frauen bei Mandaten nahezu ausschließlich in der Tatsache begründet sei, dass die Parteimitgliedschaften kein Abbild der Geschlechterverteilung der Gesamtgesellschaft darstellten. Das heiße, das Elektorat der Parteien bilde sich in Mandaten beider Geschlechter vergleichsweise gut ab, während dies für die Mitgliederstruktur der Parteien im Verhältnis zur Gesamtwhlerschaft nicht zutreffen würde. Für die weiter oben definierte aktive Mitgliedschaft in Parteien gelte das Gleiche. Damit tauchten Fragen auf, die von Quotentheoretikern und Quotentheoretikerinnen bereits seit Jahren beantwortet werden würden, obwohl sie von den gleichen „Aktivisten und Aktivistinnen“ gar nicht gestellt worden seien. Nämlich die Frage, ob das soeben gefundene Ergebnis kritikwürdig oder gar beklagenswert sei. Bei der Beantwortung dieser Frage müsste, sofern man zu deren Bejahung neige, begründet werden, warum Kritik angebracht sei beziehungsweise worin sie bestehe. Es müsste weiter gefragt und beantwortet werden, wie man das festgestellte bel beseitigen oder vermeiden könnte. Und schließlich müsste die Frage gestellt und beantwortet werden, ob die vorgeschlagene Problemvermeidung oder -lösung nicht neue Probleme aufwerfen würde, die bewertet und ins Verhältnis gesetzt werden müssten zur Ausgangssituation. Denn, wie im wirklichen Leben, würde es vielleicht auch im hiesigen Fall mehr Probleme als Lösungen geben und diese bestnden dann mglichlicherweise in der Wahl des geringeren bels.

Im Zuge des deutschen Einigungsprozesses ab 1989 sei es zu umfänglichen Beratungen einer Gemeinsamen Verfassungskommission gekommen. Die Gemeinsame Verfassungskommission sei Ende November 1991 durch die beiden deutschen Gesetzgebungsorgane Bundestag und Bundesrat eingesetzt worden, um sich nach Artikel 5 des Einigungsvertrages mit den im Zusammenhang mit der deutschen Einigung aufgeworfenen Fragen zur Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes zu befassen. Dabei sei es unter anderem um eine Erweiterung der Grundrechte durch die Aufnahme von sogenannten Staatszielen wie Umweltschutz oder den Ausbau der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gegangen. Die Diskussion um die Entwicklung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen sei in diesem Sinne bereits in Artikel 31 Absatz 1 des Einigungsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands angelegt, indem es dort heiße, dass es die Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers sei, die Gesetzgebung zur Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen weiterzuentwickeln.

Die Diskussionen der Gemeinsamen Verfassungskommission mündeten in einen Bericht, Bundestagsdrucksache 12/6000. Unter Kapitel 3, Unterpunkt 3.1. sei die Diskussion um die von der Kommission empfohlene und schließlich gesetzte Norm des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG wiedergegeben. Der GVK-Empfehlungs- und heutige Normtext laute: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Qualitativ handele es sich nach Diskussionsstand und Willen der GVK um eine Staatszielformulierung, nicht um ein Individualrecht, vergleiche Seite 50 oben genannter Bundestagsdrucksache.

Die neue Verfassungsbestimmung habe auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eine sachgerechte Förderungspolitik zur Erreichung tatsächlicher Gleichberechtigung bewirken sollen. Es habe Übereinstimmung in der Kommission darüber bestanden, dass die Verfassungsbestimmung eine Frauenförderung in Gestalt sogenannter starrer Quoten nicht gestatte, vergleiche Seite 50 oben genannter Bundestagsdrucksache. Im übrigen habe es teils divergierende Meinungen gegeben, einerseits dahin, dass die neue Verfassungsnorm nur die Gleichheit der Ausgangschancen bringen dürfte, aber keine Ergebnisgleichheit. Andere leiteten daraus einen Bevorzugungsanspruch von Frauen ab, wenn bei gleicher Eignung und Befähigung Unterrepräsentanz der Frauen bestehe, Seite 50 oben genannter Bundestagsdrucksache. Aus diesen und bereits anderen von mir und teils weiteren Kommissionsmitgliedern vorgetragen Gründen, müsse es im Ergebnis den Parteien und dem politischen Wettbewerb überlassen bleiben, die Frauenreprsentanz unter Beachtung des Staatsziels des Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG zu regeln.

Zunächst also: Wo ist das Problem?

Hier würden keine langen Begründungen vorgetragen werden. Es reiche der Hinweis auf die Faktizität des vorgefundenen Zustandes. Dieser sei so, wie er seit Jahrzehnten durch verfassungsrechtliche und wahlrechtliche Legislationen von demokratischen Parlamenten geformt worden sei. Dies nicht deshalb, weil es Vorschriften über die Geschlechterverteilung geben würde, sondern weil das geltende Regelwerk der Rechtsrahmen sei, in dem sich der derzeitige faktische Zustand entwickelt habe. Der vorgefundene Zustand bestehe darin, dass die Mann-Frau-Geschlechterproportion im Bundestag nicht derjenigen der Gesamtgesellschaft beziehungsweise der Wählerschaft entsprechen würde. Kritik daran könne nur üben, wer behauptete, die Aufgabe, zumindest auch eine Aufgabe, von

demokratischen Wahlen sei es, geschlechterproportionale Parlamente hervorzubringen. Das löse die Frage aus, wieso angesichts einer unzweifelhaft pluralistischen Gesellschaft, die seit undenklichen Zeiten Untersuchungsobjekt, Objekt der Kritik, der Veränderung, der Zerstörung und Neuerfindung gewesen sei (Ständegesellschaft, bürgerliche oder Klassengesellschaft, kapitalistische, sozialistische und so weiter) und dies auch heute noch sei, speziell das Differenzierungsmerkmal Mann-Frau in der Zusammensetzung der Parlamentsmandate abgebildet werden müsse. Die Forderung, das Parlament müsse der „Spiegel der Gesellschaft“ sein, sei wiederholt in der Diskussion formuliert worden. Diese Sichtweise sei stets ausgeblendet worden, wenn sich abgezeichnet hätte, dass die Diskussion zur Frage kommen würde, welche Strukturmerkmale denn auf welche Weise abgebildet werden sollten, um eine Spiegelwirkung zu erzielen. Hierzu seien auch zu keiner Zeit irgendwelche Vorstellungen vortragen worden. Man könne also wohl mit Recht behaupten, dass die „Abbildungstheorie“ nur ins Spiel gebracht worden sei, um der „Parité“ einen argumentativen Unterbau zu verschaffen. Diesen brauche es, da das Parité-Projekt dezisionistisch durch die Minireform von 2021 in den § 55 BWG als Vorgabe für die Kommission eingefügt und später in Wahlprogramme und die Koalitionsvereinbarung aufgenommen worden sei, ohne dass es je in seiner Komplexität breiter erörtert oder abgestützt worden wäre.

Dies gelte mit der Einschränkung, dass diese Forderung natürlich in den allgemeinen und weltweiten Mann-Frau Gleichheitsdiskurs eingebettet werden könne. Insofern könne man der Forderung nach „Gleichheit der Geschlechter im Parlament“ einen Aufhänger verschaffen, indem man das Gleichheitsgrundrecht des Artikels 3 GG bemühe und dort insbesondere der Absatz 2, der von einer „tatsächlichen Durchsetzung“ und einer „Beseitigung bestehender Nachteile“ sprechen würde. Entgegen der Intention der Verfassungsgeber seien über Jahrzehnte die Grundrechte von Abwehrrechten der Bürger gegenüber einem Willkürstaat durch Rechtsprechung und Wissenschaft zu Gestaltungsnormen umgedeutet worden, die sich an den Gesetzgeber richteten. Dieses Verständnis, das insbesondere für das Gleichheitsgebot mobilisiert worden sei, werde nun auch von den Parité-Befürwortern ins Spiel gebracht. Im Abgabenrecht und im Recht staatlicher Leistungen an die Bürger entfalte der Artikel 3 GG eine segensreiche Wirkung. Dabei gehe es stets um das Über- beziehungsweise Unterordnungsverhältnis von Staat und Bürger beziehungsweise um den gleichmäßig gewährenden Staat. Im vorliegenden Zusammenhang gehe es jedoch um die Konstituierung eines Staatsorgans und insbesondere darum, ob Partizipationsrechte, wie das Wahlrecht oder das Recht, Parteien zu gründen oder in ihnen mitzuwirken, gleichheitsgemäß, daher auch geschlechterneutral, bestehen würden. Dass dies im Rahmen der bestehenden einfachgesetzlichen Lage der Fall sei, habe noch niemand substantiiert bestritten. Weder in den Wahlgesetzen noch im Parteiengesetz, das demokratie- und wahlrechtsrelevante Fragen des Parteibetriebs regelt, seien bisher Gleichheitsrechtsverstöße mit Geschlechterrelevanz in Erscheinung getreten. Dies gelte mit der Ausnahme des Themas der Quotenregelungen in Parteisatzungen. Hier gebe es die Streitfrage, ob die Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG - hier das bereits angesprochene Gleichheitsgebot für das Stimmrecht und sein Gewicht – es zuließen, dass Parteien satzungsmäßige Regeln aufstellten, wonach in Kandidatenaufstellungsverfahren sowohl das Vorschlagsrecht als auch das passive Wahlrecht von Versammlungsteilnehmern eingeschränkt werden würde. Dies geschehe technisch durch Reservierungsregelungen, mit denen bestimmte Listenplätze einem Geschlecht (recte Frauen) exklusiv zugewiesen werden würden. (Es solle hier nicht die Frage angesprochen werden, ob solche Quotenregelungen bei der inneren Organisation der Parteien - etwa für Vorstandswahlen – in Ausübung der Satzungsautonomie der Parteien rechtlich zulässig seien oder nicht.) „Für Relativierungen der Wahlrechtsgleichheit mit Blick auf die Parteienfreiheit sei daher kein Raum, wenn Verstöße gegen elementare Grundsätze des Wahlrechts, wie den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in Rede ständen“, so Ipsen zu § 17 PartG RN 21 (Kommentar Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018). „An diesem Ergebnis vermöge auch Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG nichts zu ändern.“ Er beziehe sich auf die „tatsächliche Gleichstellung von Gleichberechtigung“, schreibe Ipsen aaO. Es handele sich bei dieser Norm „aber nicht um ein Kollektivgrundrecht, sondern um ein Staatsziel, das Maßnahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse bewirken und erleichtern solle.“

„Selbst wenn man Bevorzugungen von Frauen unter Durchbrechung von Artikel 3 Absatz 3 GG mit Blick auf Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG für grundsätzlich denkbar hielte, könne dies eine Durchbrechung des für ein demokratisches Gemeinwesen fundamentalen Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit nicht rechtfertigen“ (Ipsen aaO mwN). „Diesem Ergebnis entspreche, dass die Gemeinsame Verfassungskommission ebenfalls der Auffassung sei, die von ihr vorgeschlagene Ergänzung des Grundgesetzes um Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 könne starre Quoten und von Nachteilen losgelöste Kompensationsmaßnahmen nicht legitimieren.“ (Bundestagsdrucksache 12/6000, Seite 50). Es müsse an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass jüngste und auch Wahlanalysen früherer Wahlen zeigten, dass es nahezu kein geschlechterspezifisches Wahlverhalten geben würde. Das Stimmverhalten von Frauen und Männern bezüglich der Parteipräferenz unterscheide sich nur marginal. Ein tieferer Hintergrund, den Geschlechtern unterschiedliche Politikverständnisse zuzuordnen, die nur durch Quotierungen zum Ausdruck

gebracht werden könnten, sei empirisch nicht nachweisbar. Also auch das angebliche Ziel, die Politik „weiblicher“ zu machen, könnte durch eine Frauenquote nicht erreicht werden. Es gehe also allein um ein dogmatisches Geschlechterverständnis und um eine dogmatische Quotendiskussion, der auch im Bereich des öffentlichen Wahlrechts ein symbolischer Ausdruck verliehen werden solle. Es sei auch in unserer Runde höchstens abstrakt und beleglos von „struktureller Benachteiligung“ gesprochen worden. „Parität um ihrer selbst willen sei jedoch kein nach Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG legitimerweise verfolgbares Ziel“ (Ipsen aaO Randnummer 24). Ausgerechnet in einer Zeit, in der von den gleichen Akteuren, welche Parité-Forderungen aufstellten, die biologisch gegebene anthropologische Struktur mit Macht in Frage gestellt werden würde, würde für Zwecke des Wahlrechts auf genau dieses Geschlechterbild zurückgegriffen werden, um die Parité-Forderung erheben zu können. Wo blieben denn in dieser Diskussion die zahlreichen „Gender-Geschlechter“, die man auch nach gusto wechseln könne? Bitte nacharbeiten!

Sofern man dem Gedanken der Spiegelbildlichkeit von Gesellschaftsstrukturen und Parlamenten einen Sinn verleihen wollen würde, müsste man über ganz andere Strukturelemente nachdenken. Die Marxisten hätten den „Proletarier“, die Sozialisten „die Arbeiterklasse“ in den Mittelpunkt ihrer Gesellschaftstheorie gestellt. Von beidem sei nach 1989 nicht mehr viel zu hören gewesen, obwohl etwa die Sozialdemokratie als „Arbeiterpartei“ Jahrzehnte lang bis in die jüngste Zeit ihre Wahlkämpfe bestritten habe mit der Parole, sich bevorzugt für die Belange der Arbeiterschaft einzusetzen. Nachdem eine spiegelbildliche Repräsentation der Arbeiterschaft auch in der SPD kein Thema mehr sei und sich in praxi ohnehin erledigt hätte, komme auch eine solche Quotierung offenbar nicht in Betracht? Es würde zum Beispiel, wenn man diesem Gedanken Raum lassen wollte, eine Quotierung nach Alterskohorten in Betracht kommen. Wir hätten derzeit circa 40 Prozent der Wahlbevölkerung im Alterssegment der 60jährigen und noch Älteren. Deren sozio-demographische Lage weise viele Gemeinsamkeiten auf. Vom Gesundheits- und Pflegesystem, dem Verkehrssystem, der inneren Sicherheit bis zum Thema Altersversorgung. Interessanterweise unterscheide sich ihr Wahlverhalten deutlich von dem der jüngeren Wahlberechtigten. Die Repräsentanz dieses Personenkreises im Bundestag betrage knapp 14 Prozent und sei damit weitaus differenter als die Geschlechterrepräsentanz. Diese Gruppe sei zudem politisch bedeutend gebildeter als jüngere Kohorten von Wählern, wie eine jüngere Studie herausgefunden hätte. Im Ergebnis müsse jedoch auch hier der Primat des gleichen Stimmgewichts für jeden Wähler gelten.

## 7. Bewertende Schlussfolgerungen

- a) Die Bestimmung von wenigen tausend Kandidaten für eine Bundestagswahl erfolge aus der Population aller passiv Wahlberechtigten, die rund 60 Millionen Menschen umfasse. Aus dieser Zahl prinzipiell kandidaturberechtigter Personen würden rund 59,5 Millionen oder mehr als 99 Prozent auf Grund persönlicher Entscheidungen der Wahlberechtigten und wegen der Funktion, die Parteien in der parlamentarischen Demokratie zukomme, als Bewerber für eine Bundestagskandidatur ausscheiden. (Siehe Abschnitt 1. dieses Memorandums). Das sei deshalb von großer Bedeutung, weil die Quotendiskussion suggeriere, bestimmte Auswahlregeln der Parteien oder staatliche Normen könnten eine „geschlechtergerechte und maßstäbliche“ Abbildung der gesamten Wählerpopulation leisten und müssten dies daher auch tun. Wer sich die geschilderten Zahlendimensionen und die Auswahlprozesse vor Augen führe, müsse diesen Anspruch in quantitativer und qualitativer Hinsicht für absurd halten. Wenn von 60 Millionen Wahlbürgern 59 Millionen, von denen wir nicht sehr viel wissen würden, nicht in eine Partei eintreten würden, was jedoch für den Auswahlprozess von überragender Bedeutung sei, dann sei es eine grenzenlose Anmaßung von Parteien, die kleine Gruppe der Bewerber innerhalb der Parteien nach fiktionalen Maßstäben „der Gesamtgesellschaft“ auswählen zu wollen und zu behaupten, es auch zu können. Das biologische Geschlecht, das sicher weniger über das politische Profil einer Person aussagen würde als etwa deren Bildungsgang, als einziges Auswahlkriterium neben der passiven Wahlberechtigung bei Kandidatenbewerbungen innerhalb der Parteien rechtlich festzulegen und mit exklusiver Bedeutung zu versehen, sei nicht sinnreicher als Bachblüten zur Krebstherapie anzuordnen und sie rezeptpflichtig zu machen.
- b) Die Darstellung der Mitgliederstruktur von Parteien nach Geschlechtern und ihre Gegenüberstellung zu ersonnenen Bundestagsmandaten (siehe Abschnitt 5.) hätten gezeigt, dass im innerparteilichen Auswahlprozess von Diskriminierungsmechanismen gegenüber Frauen nicht die Rede sein könne. Im Gegensatz zu solchen Mutmaßungen würden Frauen eher überproportional mandatiert werden.
- c) Ein etwaiger Konflikt zwischen dem Gleichheitsgrundrecht, soweit es für Geschlechterfragen von Bedeutung sei, und dem demokratietheoretisch fundamentierten Prinzip der Wahlrechtsgleichheit müsse zu Gunsten der Letzteren gelöst werden. Eine Quotierung von Mandaten oder Kandidaturen, die an das biologische Geschlecht anknüpfen, würde gegen das wahlrechtliche Gleichheitsprinzip verstoßen. Ein ausnahmsweise überwiegender

Grund, eine andere Priorisierung vorzunehmen, existiere nicht. Allein schon die Tatsache, dass es kein geschlechterspezifisches politisches Verhalten geben würde, schließe dies aus (siehe Abschnitt 6.).

d) Die Diskussion über eine Frauenquote für den Bundestag sei durch die Minimal-Wahlrechtsreform von 2021 durch deren neuen § 55 BWG in die Welt gekommen. Es handele sich dabei um einen politischen Dezisionismus, der ohne jegliche fachliche Vertiefung und angemessene wissenschaftliche Vorberatung in das Gesetz gekommen sei. Diese ad-hoc-Entscheidung der damaligen Regierungskoalition sei dann in Parteiprogramme und danach in die Koalitionsvereinbarung der „Ampel“ übernommen worden. Demgemäß würde das Thema in der Wahlrechtsreformdiskussion imperativ behandelt. Von diesen Voraussetzungen ausgehend und in Ansehung der politischen Mehrheitsverhältnisse in der Kommission, könne ein diesem Thema fachlich angemessenes Ergebnis kaum gefunden werden.

#### 4 Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode

Die Kommission hat sich in ihrer 10. Sitzung am 22. September 2022 mit einer etwaigen Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode befasst.

##### 4.1 Ausgangslage

Nach Artikel 39 Absatz 1 Satz 1 GG dauert die Wahlperiode des Bundestages im Regelfall vier Jahre. Sie beginnt spätestens am dreißigsten Tag nach der Wahl durch das erste Zusammentreten des neuen Bundestages (Artikel 39 Absatz 2 GG). Zeitgleich endet auch die alte Wahlperiode (Artikel 39 Absatz 1 Satz 2 GG). Dabei gilt der Grundsatz der Diskontinuität: In sachlicher Hinsicht gelten alle Beschlussvorlagen zum Ende der Wahlperiode als erledigt,<sup>165</sup> sodass etwa im Bundestag nicht abgeschlossene Gesetzgebungsverfahren erneut in diesen eingebracht werden müssen.

Über eine mögliche Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode auf Bundesebene auf fünf Jahre wird seit geraumer Zeit immer wieder in der Öffentlichkeit und im parlamentarischen Raum diskutiert. Mit dieser Frage haben sich in der Vergangenheit etwa die Enquete-Kommission Verfassungsreform in der 7. Wahlperiode sowie die Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern in der 12. Wahlperiode befasst.<sup>166</sup> Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hatte empfohlen, die Dauer der Wahlperiode nicht über vier Jahre hinaus zu verlängern.<sup>167</sup> Zwar sei von den Befürwortern geltend gemacht worden, dass eine Verlängerung der Wahlperiode zu einer wirksameren und kontinuierlicheren Wahrnehmung seiner Aufgaben durch den Bundestag führen könne und insbesondere die parlamentarische Sacharbeit stärken würde.<sup>168</sup> Im Ergebnis könne eine „Verminderung der effektiven politischen Einflussrechte der Bürger, die durch eine Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre eintreten würde, nicht hingenommen werden“.<sup>169</sup> Das „plebiszitäre Defizit“ in der Verfassung spreche hiergegen. Es sei auch keinesfalls sicher, ob die Arbeitseffizienz und Entscheidungsfähigkeit des Bundestages durch eine Verlängerung der Wahlperiode wirklich verbessert würde. Auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern bestand keine Einigkeit darüber, ob eine Verlängerung der Wahlperiode der Effektivität der Parlamentsarbeit dienen würde.<sup>170</sup>

Auf Landesebene haben sich mittlerweile – mit der Ausnahme von Bremen – alle Bundesländer für eine fünfjährige Legislaturperiode entschieden. Dies ist das Ergebnis einer Entwicklung, die sich in den letzten drei Jahrzehnten vollzogen hat. Während im Jahr 1970 nur im Saarland<sup>171</sup> und in Nordrhein-Westfalen<sup>172</sup> eine fünfjährige und in allen übrigen Bundesländern eine vierjährige Legislaturperiode galt, hat sich das Verhältnis seitdem umgekehrt.

<sup>165</sup> Vgl. § 125 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT), § 75 GO-BT.

<sup>166</sup> Bundestagsdrucksache 7/5924; Bundestagsdrucksache 12/6000.

<sup>167</sup> Bundestagsdrucksache 7/5924, S. 34.

<sup>168</sup> Bundestagsdrucksache 7/5924, S. 38.

<sup>169</sup> Bundestagsdrucksache 7/5924, S. 39.

<sup>170</sup> Bundestagsdrucksache 12/6000, S. 95.

<sup>171</sup> Seit der ersten Wahl zum Landtag im Jahr 1947.

<sup>172</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 1970.

In den 1990er Jahren entschieden sich Baden-Württemberg<sup>173</sup>, Bayern<sup>174</sup>, Berlin<sup>175</sup>, Brandenburg<sup>176</sup>, Niedersachsen<sup>177</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>178</sup>, Sachsen<sup>179</sup> und Thüringen<sup>180</sup>, für eine fünfjährige Wahlperiode, in den 2000er Jahren zudem auch Hessen<sup>181</sup>, Mecklenburg-Vorpommern<sup>182</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>183</sup> und Schleswig-Holstein<sup>184</sup>. Zuletzt wurde die Wahlperiode in Hamburg ebenfalls auf fünf Jahre verlängert.<sup>185</sup>

Auch das Europäische Parlament hat seit Einführung der europaweiten direkten Wahlen im Jahr 1979 eine fünfjährige Legislaturperiode. Die Mehrzahl der nationalen Parlamente in den europäischen Mitgliedstaaten werden dagegen alle vier Jahre gewählt.<sup>186</sup>

## 4.2 Verlauf der Beratungen

In den Beratungen waren sich die Mitglieder der Kommission einig, dass die Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre verfassungskonform durch eine Änderung des Artikel 39 Absatz 1 Satz 1 GG erreicht werden könnte.<sup>187</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei die Dauer der Wahlperiode im Hinblick auf die regelmäßige Erneuerung der Legitimation der Volksvertretung auszugestalten und müsse gleichzeitig eine effektive Tätigkeit des Bundestages ermöglichen.<sup>188</sup> Dies sei bei einer Dauer von fünf Jahren noch gewährleistet.

Ob eine Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode auch politisch sinnvoll wäre, wurde unterschiedlich bewertet. Auf der einen Seite wurde festgestellt, dass die Sacharbeit am Ende einer Legislaturperiode durch den beginnenden Wahlkampf erschwert sei. Auch die Regierungsbildung zu Beginn einer Wahlperiode würde regelmäßig mehrere Monate in Anspruch nehmen.<sup>189</sup> Eine moderate Verlängerung von einem Jahr sei daher durchaus geeignet, die Effektivität des Deutschen Bundestages zu steigern.<sup>190</sup> Dies gelte insbesondere auch für die Haushaltsverfahren. Eine vorläufige Haushaltsführung, wie sie in den Jahren nach einer Bundestagswahl häufig auftrete, stelle zum Beispiel Zuwendungsempfänger vor Probleme. Aus den Erfahrungen der Bundesländer mit einer fünfjährigen Legislaturperiode seien keine Demokratiedefizite erkennbar.<sup>191</sup> Eine zunehmende digitale Öffentlichkeit stärke zudem die Möglichkeit der Rückbindung der Abgeordneten an das Wahlvolk auch während der Legislaturperiode.<sup>192</sup>

Andererseits wurde vertreten, dass eine Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode den Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf die Gestaltung des Gemeinwesens verringern würde.<sup>193</sup> Wahlen seien der Kern der Demokratie und sicherten die Legitimationsbasis der Abgeordneten.<sup>194</sup> Zwar gebe es in 15 der 16 Bundesländer eine fünfjährige Legislaturperiode. Auf Landesebene seien jedoch mehr direktdemokratische Elemente vorhanden und die Gesetzgebungskompetenzen der Länder seien reduzierter.<sup>195</sup> Gegen eine Verlängerung wurde auch vorge-

<sup>173</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 1996.

<sup>174</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 1998.

<sup>175</sup> Seit der Wahl zum Abgeordnetenhaus im Jahr 1999.

<sup>176</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 1994.

<sup>177</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 1998.

<sup>178</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 1991.

<sup>179</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 1994.

<sup>180</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 1994.

<sup>181</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 2002.

<sup>182</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 2006.

<sup>183</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 2006.

<sup>184</sup> Seit der Wahl zum Landtag im Jahr 2000.

<sup>185</sup> Seit der Wahl zur Bürgerschaft im Jahr 2015.

<sup>186</sup> Statistikdossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 37.

<sup>187</sup> *Laskowski*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 3; *Grzeszick*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 6; *Schmahl*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 7; *Heveling*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 8.

<sup>188</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 6; *Schmahl*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 7.

<sup>189</sup> *Ferner*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 4; *Schmahl*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 7.

<sup>190</sup> *Laskowski*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 3.

<sup>191</sup> *Ferner*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 4.

<sup>192</sup> *Schmahl*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 7.

<sup>193</sup> *Pukelsheim*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 4; *Glaser*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 9.

<sup>194</sup> *Behnke*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 5.

<sup>195</sup> *Schmahl*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 7.

bracht, dass keine parlamentarische Initiative bekannt sei, die allein deshalb gescheitert wäre, weil die Legislaturperiode nur vier Jahre gedauert hätte und höchstwahrscheinlich erfolgreich gewesen wäre, wenn die Legislaturperiode fünf Jahre betragen hätte.<sup>196</sup> In der Wissenschaft sei festgestellt worden, dass der überwiegende Teil eines Koalitionsvertrages in der ersten Hälfte der Legislaturperiode umgesetzt werde und schwierige Vorhaben regelmäßig nicht aus Zeitmangel, sondern aufgrund fehlenden politischen Konsenses gescheitert seien.<sup>197</sup> Auch die Zeit, die es für eine Regierungsbildung brauche, sei kein Argument für eine Verlängerung, da dies den Deutschen Bundestag nicht in seiner Arbeitsfähigkeit beeinträchtige.<sup>198</sup>

Eine Verlängerung der Legislaturperiode könne jedenfalls einfacher begründet werden, wenn zugleich auch Möglichkeiten geschaffen würden, die es den Wählerinnen und Wählern ermöglichen, die Legislaturperiode vorzeitig zu beenden, wie dies etwa in Bayern möglich sei.<sup>199</sup> Für eine Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode auf fünf Jahre könne zudem sprechen, dass im Falle einer möglichen Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern die gesamtstaatliche Koordinierung aufgrund der gleichen Zeitabstände zwischen den Wahlen einfacher wäre.<sup>200</sup> Eine Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode ohne eine Bündelung und Koordinierung von Wahlterminen in Bund und Ländern würde dagegen nur geringe Folgen für die Verknüpfung von Bundes- und Landespolitik nach sich ziehen.<sup>201</sup>

### 4.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Dauer der Legislaturperiode auf fünf Jahre zu verlängern.

### 4.4 Ergänzende Begründung der Sachverständigen Schmahl, Mellinghoff und Grzeszick

Die Sachverständigen *Schmahl*, *Mellinghoff* und *Grzeszick* wiesen darauf hin, dass eine Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre im Wege einer Änderung von Artikel 39 Absatz 1 Satz 1 GG verfassungsrechtlich zulässig sei. Der verfassungsändernde Gesetzgeber verfüge insoweit über einen Gestaltungsspielraum, solange und soweit die Periodizität von Wahlen gewährleistet bleibe.

### 4.5 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

Der Obmann der AfD-Fraktion empfiehlt, die Dauer der Legislaturperiode auf Bundesebene nicht auf fünf Jahre zu verlängern.

Eine solche Verlängerung müsse zunächst aus demokratiethoretischer Sicht betrachtet werden. Wäre eine Wahlperiode fünf statt vier Jahre lang, verkürze dies die Einflussmöglichkeiten des Souveräns. Als Korrektiv hierzu gebe es derzeit auf Bundesebene keine Volksabstimmungen. Im Parlamentarischen Rat sei zwar darüber 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 Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre sei keine entscheidende Bedingung für die Qualität und Tiefe von Reformen; zum Beispiel sei die umfassende Steuerreform in den 1990er-Jahren auch in vier Jahren bewältigt worden.

Wer die Pluralität der Reaktionen in der Bevölkerung in Bezug auf die Landtagswahlen haben wolle, müsse den Rhythmus von der Bundestagswahl entkoppeln. Es stelle sich auch die Frage, wie gemessen werde, dass sich im Bund und den Ländern die unterschiedlichen Zeiträume für die Dauer der Legislaturperiode bewährt hätten.

<sup>196</sup> *Pukelsheim*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 4; *Vehrkamp*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 5.

<sup>197</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 5.

<sup>198</sup> *Pau*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 10.

<sup>199</sup> *Behnke*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 5.

<sup>200</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 5.

<sup>201</sup> *Meinel*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 6.

## 5 Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern

Die Kommission hat sich in ihrer 13. Sitzung am 20. Oktober 2022 mit der Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern befasst.

### 5.1 Ausgangslage

Der Wahltag für die Bundestagswahl wird gemäß § 16 Satz 1 BWG durch den Bundespräsidenten bestimmt. Das Grundgesetz und das Bundeswahlgesetz geben dafür einen rechtlichen Rahmen vor. Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 GG legt den Zeitraum des Wahltermins zwischen dem 46. Monat und dem 48. Monat nach Beginn der Wahlperiode fest. Einfachgesetzlich regelt § 16 Satz 2 BWG, dass der Wahltag ein Sonntag oder ein Feiertag sein muss. Auch in den Ländern legen die Landesverfassungen und teilweise die Wahlgesetze – ähnlich wie das Grundgesetz für die Bundestagswahl – Regelungen für den Zeitraum der Wahl und eine Eingrenzung des Wahltages fest. In der Mehrheit der Bundesländer wird der Wahltag der Landtagswahlen von der jeweiligen Landesregierung festgelegt; in einzelnen Bundesländern obliegt dies den Landtagen beziehungsweise deren Präsidentin oder Präsident.

Eine Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern wird bereits seit längerer Zeit diskutiert. Auf Bundesebene haben sich schon die Enquete-Kommission Verfassungsreform in der 7. Wahlperiode<sup>202</sup> und die Gemeinsame Verfassungskommission in der 12. Wahlperiode<sup>203</sup> mit der Zusammenlegung von Wahlterminen befasst. Die Enquete-Kommission erörterte die Frage, ob die Wahlen zu den Landtagen bundesweit an einem gemeinsamen Wahltag durchgeführt werden sollten, sprach sich im Ergebnis jedoch dagegen aus.<sup>204</sup> Dafür spreche zwar eine „Entlastung von allzu starker Beschäftigung mit Wahlkämpfen“. Auch fördere dies eine „länger andauernden Phase der kontinuierlichen Sacharbeit“. Als Hauptargument gegen eine solche Zusammenlegung erkannte die Enquete-Kommission jedoch, dass bei einem gemeinsamen Termin für alle Landtagswahlen „aller Voraussicht nach die bundespolitischen Akzente noch stärker in den Vordergrund treten“ und die landespolitischen Gesichtspunkte überlagert würden. Eine Festlegung der Wahltermine auf Bundesebene würde zudem einen Eingriff in die politische Selbstgestaltung der Bundesländer darstellen und vor allem die Berücksichtigung landesspezifischer Gesichtspunkte bei der Bestimmung des Wahltermins – wie etwa der Abstimmung mit den Kommunalwahlen – weitgehend verhindern. Die Gemeinsame Verfassungskommission lehnte eine Zusammenlegung beziehungsweise weitgehende Konzentration von Landtagswahlterminen auf ein, zwei oder drei feste Termine ab, da dies nicht Gegenstand einer Regelung in der Bundesverfassung sein könne.<sup>205</sup> Das Bundesstaatsprinzip gemäß Artikel 20 Absatz 1 GG, das der Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 Absatz 3 GG unterliege, garantiere den Ländern die freie Bestimmung ihrer verfassungsmäßigen Ordnung im Rahmen des Artikels 28 Absatz 1 GG. Die Bestimmung der Wahltermine zu den Landtagen sei ausschließlich Sache der Länder. Die Kommission „Verfassungsreform des Bundesrates“ hat sich im Jahr 1992 ebenfalls gegen eine verbindliche Regelung im Grundgesetz ausgesprochen und stattdessen angeregt, die Landtagswahltermine auf freiwilliger Basis durch Vereinbarung zwischen den Ländern zu koordinieren.<sup>206</sup>

Eine Bündelung von Wahlterminen findet in der Praxis in einigen Bundesländern hinsichtlich Europa-, Landtags- und Kommunalwahlen statt. In Hamburg ist etwa ausdrücklich gesetzlich festgelegt, dass die Wahl zu den Bezirksverordnetenversammlungen am Tag der Hauptwahl zum Europäischen Parlament stattfindet.<sup>207</sup> In anderen Bundesländern – etwa in Baden-Württemberg – ist im Kommunalwahlgesetz lediglich klargestellt, dass die Wahlen zeitgleich mit denen zum Europäischen Parlament stattfinden können<sup>208</sup>, in Hessen ist eine Bündelung der Kommunalwahlen nach dem Kommunalwahlgesetz ausdrücklich mit Landtags-, Bundestags- oder Europawahlen

<sup>202</sup> Bundestagsdrucksache 7/5924.

<sup>203</sup> Bundestagsdrucksache 12/6000.

<sup>204</sup> Bundestagsdrucksache 7/5924, S. 46.

<sup>205</sup> Bundestagsdrucksache 12/6000, S. 99.

<sup>206</sup> Bundesratsdrucksache 360/92, Randziffer 97 ff.

<sup>207</sup> § 1 Absatz 2 des Gesetzes über die Wahl zu den Bezirksversammlungen.

<sup>208</sup> § 2 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 des Kommunalwahlgesetzes Baden-Württemberg.



möglich.<sup>209</sup> In Nordrhein-Westfalen wurde eine Regelung, die die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen vorsah,<sup>210</sup> im Jahr 2013 wieder abgeschafft,<sup>211</sup> da diese nicht mehr zu der vorgenommenen Zusammenführung der Wahlen zu den Kommunalvertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten passte.<sup>212</sup> Das Bayerische Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz schließt hingegen den Zusammenfall der Gemeinde- und Landkreiswahlen mit sonstigen Wahlen und Abstimmungen ausdrücklich aus.<sup>213</sup>

## 5.2 Verlauf der Beratungen

In den Beratungen wurde deutlich, dass die Durchführung von verschiedenen Wahlen in Bund und Ländern an einem gemeinsamen Tag zu erheblichen praktischen Problemen führen würde.<sup>214</sup>

Zwar sei die Bündelung der Wahltermine von Bund und Ländern zur Erhöhung der Wahlbeteiligung ein effektives Mittel, zu der es unterhalb der Schwelle einer Wahlpflicht nur wenige wirksame Alternativen gebe.<sup>215</sup> In einigen Bundesländern würden etwa die Kommunalwahlen gemeinsam mit der Europawahl durchgeführt. In diesen Bundesländern sei die Wahlbeteiligung deutlich höher, als in den Bundesländern, die eine solche Bündelung nicht vornähmen. Die Wählerinnen und Wähler seien nach Ansicht mancher Kommissionsmitglieder auch in der Lage, bei gebündelten Wahlen eine differenzierte Entscheidung vorzunehmen.<sup>216</sup> Eine Bündelung von Wahlterminen stärke auch die Bedeutung des Wahltages, da sich eine erhöhte Fokussierung auf ein Wahlereignis über die verschiedenen staatlichen Ebenen einstelle, und es ermögliche, Politik Ebenen übergreifend zu erklären.<sup>217</sup>

Eine Bündelung von Wahlterminen könne jedoch dazu führen, dass veränderte „Großwetterlagen“ in der Breite auf das politische System in der Bundesrepublik Deutschland durchschlagen würden. Dies führe zu einem Verlust an föderaler und politischer Vielfalt.<sup>218</sup> Die Wählerinnen und Wähler würden jedoch tendenziell ein Gleichgewicht zwischen Bundesrat und Bundestag beziehungsweise der Bundesregierung herstellen wollen. Dieser Effekt, der sich aufgrund der verteilten Wahltermine ergebe, werde bei einer Bündelung von Wahlterminen unterlaufen.<sup>219</sup> Das Auseinanderfallen der Wahltermine unterschiedlicher staatlicher Ebenen habe eine eigene demokratische Qualität.<sup>220</sup> Ob sich die mit der Bündelung verbundene Hoffnung einer höheren Wahlbeteiligung tatsächlich realisieren lasse, müsse differenziert betrachtet werden. Es sei fraglich, ob hierdurch etwa die soziale Exklusion wirksam bekämpft werden könne.<sup>221</sup> Auch könne eine Bündelung dazu führen, dass die „weniger bedeutsamen Wahlen“ entwertet würden, da insbesondere die Bundestagswahl im (medialen) Fokus stehe.<sup>222</sup> Im Gegensatz zur bereits in einigen Bundesländern praktizierten Bündelung von Europawahl und Kommunalwahlen, bei denen die Wahlentscheidungen stark von den persönlichen Erfahrungen mit den Kandidatinnen und Kandidaten geprägt seien, würde die Zusammenlegung von Bundestags- und Landtagswahlen zu einer gegenseitigen Beeinflussung der Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler führen. Dies liege daran, dass die Menschen ihre Wahlentscheidung aufgrund der Eindrücke treffen würden, mit denen sie in den Tagen und Wochen vor der Wahl am stärksten konfrontiert würden. Bei einem gleichzeitigen Wahlkampf in Bund und Ländern sei dies aufgrund der größeren Medienberichterstattung die Bundespolitik.<sup>223</sup>

<sup>209</sup> § 2 Absatz 3 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes.

<sup>210</sup> § 14 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 24. Juni 2008, Gesetz- und Verordnungsblatt NRW, Nummer 22 vom 15. Juli 2008, S. 513 ff.

<sup>211</sup> § 14 Absatz 1 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 09. April 2013, Gesetz- und Verordnungsblatt NRW, Nummer 12 vom 26. April 2013, S. 193 ff.

<sup>212</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 16/1468

<sup>213</sup> § 10 Absatz 1 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte.

<sup>214</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 4; *Laskowski*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 5.

<sup>215</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 4; *Ferner*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 7.

<sup>216</sup> *Ferner*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 7.

<sup>217</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 5; *Ferner*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 7.

<sup>218</sup> *Behnke*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 5; *Möllers*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 6; *Breymaier*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 8.

<sup>219</sup> *Behnke*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 5 und 9; *Hoffmann*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 9.

<sup>220</sup> *Glaser*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 8.

<sup>221</sup> *Möllers*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 6.

<sup>222</sup> *Breymaier*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 8.

<sup>223</sup> *Behnke*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 9.

Unklar sei auch, wie etwa mit vorzeitigen Neuwahlen auf Bundes- oder Länderebene umzugehen sei.<sup>224</sup> Eine Bündelung der Wahltermine von Bund und Ländern sei allenfalls dann sinnvoll, wenn die Dauer der Legislaturperioden vereinheitlicht würde.<sup>225</sup>

Als Alternative zur Bündelung der Bundestagswahl mit den Landtagswahlen wurde die Möglichkeit in Betracht gezogen, sämtliche Landtagswahlen an einem gemeinsamen Tag durchzuführen. Auf diese Weise könne der Einfluss der Bundestagswahl auf die Landtagswahlen ausgeschlossen werden. Allerdings habe auch diese Bündelung Vor- und Nachteile.<sup>226</sup>

### 5.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt, von der Bündelung von Wahlterminen abzusehen. Ein Synchronisieren der Wahltermine ist sowohl aus praktischen Gründen als auch aufgrund der getrennten Verfassungsräume von Bund und Ländern nicht möglich.

### 5.4 Ergänzende Begründung der Sachverständigen Mellinghoff, Grzeszick und Schmahl

Die Sachverständigen *Mellinghoff*, *Grzeszick* und *Schmahl* wiesen darauf hin, dass die Wahlen in Bund und Ländern jeweils eine eigene demokratische Qualität hätten. Eine Bündelung von Wahlterminen würde sich negativ auf die eigenständigen Verfassungsräume von Bund und Ländern auswirken. Bei Landtagswahlen stünden typischerweise landesrechtliche Fragen im Vordergrund. Auch hätten Landtagswahlen Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundesrates. Neben dem Bundestag sei der Bundesrat eine wichtige gesetzgebende Körperschaft im Rahmen der Bundesgesetzgebung.

### 5.5 Ergänzende Begründung des Abgeordneten Glaser

Das Auseinanderfallen der Wahltermine unterschiedlicher staatlicher Einheiten habe eine eigene demokratische Qualität und sollte daher beibehalten werden. Es vermittele die Chance, zu verschiedenen Terminen in unterschiedlichen staatlichen Körperschaften ein Wahlplebiszit durchzuführen. Das Erreichen einer hohen Wahlbeteiligung sei kein Selbstzweck. Zweck der Wahl sei vielmehr, dass alle Wahlberechtigten eine überlegte Entscheidung treffen könnten und dafür gegebenenfalls auch die Mühe auf sich nähmen, zum Wahllokal zu gehen. Dies habe demokratisch einen höheren Wert für die Entscheidung, als möglichst viele Menschen zur Wahlteilnahme zu animieren.

## 6 Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten

Die Kommission hat sich in ihrer 10. Sitzung am 22. September 2022 mit der Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin sowie der Amtszeiten von Bundesministerinnen und Bundesministern und der Begrenzung der Mandatszeiten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages befasst.

### 6.1 Ausgangslage

Das Grundgesetz sieht weder eine Begrenzung der Amtszeiten des Bundeskanzlers beziehungsweise der Bundeskanzlerin oder der Bundesministerinnen und Bundesminister noch eine Mandatszeitbegrenzung für die Mitglieder des Deutschen Bundestages vor. Nur die Amtszeit des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin ist nach Artikel 54 Absatz 2 Satz 2 GG begrenzt: Es ist lediglich einmal eine anschließende Wiederwahl zulässig. Amtszeitbegrenzungen bestehen außerhalb des Grundgesetzes etwa auch für die Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts. § 4 Absatz 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz regelt, dass nach Ablauf der Amtszeit von zwölf Jahren eine anschließende oder spätere Wiederwahl ausgeschlossen ist.

Insbesondere die Amtszeitbegrenzung des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin ist seit Jahren Gegenstand von politischen und öffentlichen Diskussionen und war bereits Gegenstand parlamentarischer Initiativen auf Bundesebene.<sup>227</sup>

<sup>224</sup> *Behnke*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 5; *Hennig-Wellso*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 8.

<sup>225</sup> *Behnke*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 5; *Ferner*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 7.

<sup>226</sup> *Thomae*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 8.

<sup>227</sup> Vgl. etwa Bundestagsdrucksache 20/199, Bundestagsdrucksache 19/8275.

Auf Länderebene wurde in der Vergangenheit ebenfalls über eine mögliche Amtszeitbegrenzung im Hinblick auf das Amt der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten diskutiert. Im Jahr 2017 wurde ein Gesetzesentwurf in den Hessischen Landtag eingebracht, der eine Änderung der Landesverfassung dergestalt vorsah, dass der Ministerpräsident nur einmal hätte wiedergewählt werden können.<sup>228</sup> Der Entwurf wurde vom Parlament nicht angenommen.<sup>229</sup> Nach einem im Jahr 2020 in den Landtag Baden-Württemberg eingebrachten Gesetzesentwurf sollte in der Landesverfassung festgelegt werden, dass die Wiederwahl des Ministerpräsidenten nach 10 Jahren Amtszeit ausgeschlossen sei.<sup>230</sup> Der Gesetzesentwurf wurde im Parlament ebenfalls mehrheitlich abgelehnt.<sup>231</sup>

Im Jahr 2018 hat die Bayerische Staatsregierung einen Gesetzesentwurf<sup>232</sup> vorgelegt, der eine Amtszeitbegrenzung des Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin vorsah. Die Landesverfassung sollte um eine Regelung ergänzt werden, nach der eine Wiederwahl als Ministerpräsident oder Ministerpräsidentin nach 10 Jahren Amtszeit nicht mehr möglich wäre. Zur Begründung führte die Staatsregierung aus, dass Demokratie „Herrschaft auf Zeit“ sei und eine Amtszeitbegrenzung aufgrund der herausgehobenen Stellung des Ministerpräsidenten, der – ähnlich wie der Bundespräsident – die Vertretung des (Bundes-)Landes nach Außen wahrnehme – diesen demokratischen Grundgedanken in besonderer Weise verstärken würde. Die für eine Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittelmehrheit fand sich im Bayerischen Landtag allerdings nicht.<sup>233</sup>

Auch die Verfassungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union kennen keine Amtszeitbegrenzungen für den Regierungschef. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten hat allerdings in der Verfassung eine Begrenzung für die Amtszeit des Staatsoberhauptes festgelegt.<sup>234</sup> In Bezug auf die Institutionen der Europäischen Union gibt es in Artikel 15 Absatz 5 EU-Vertrag eine Amtszeitbegrenzung für den Präsidenten oder die Präsidentin des Europäischen Rates. Eine Wiederwahl ist nur einmal zulässig.

Begrenzungen für die Mandatszeiten von Abgeordneten existieren weder auf Ebene der Bundesländer, noch in den europäischen Staaten sowie im Europäischen Parlament. Gleiches gilt – soweit erkennbar – für die Ämter von Ministerinnen und Ministern.

## 6.2 Verlauf der Beratungen

In den Beratungen wurden Begrenzungen von Amts- und Mandatszeiten überwiegend kritisch gesehen. Begrenzungen der Amtszeiten für die Regierungschefs existierten nur in präsidentiellen Systemen und passten nicht zur inneren Logik eines parlamentarischen Systems.<sup>235</sup> Amtszeitbegrenzungen seien verfassungssystematisch denjenigen Ämtern zuzuordnen, die sich nicht dem Bundestag oder dem Volk als Souverän gegenüber verantworten müssten. Dies gelte etwa für das Amt des Bundespräsidenten.<sup>236</sup> Überzeugende Argumente für die Begrenzung seien nicht ersichtlich. Die Forderungen einer Amtszeitbegrenzung würden bedeuten, die Wählerinnen und Wähler „vor sich selbst in Schutz zu nehmen“ und stünden im Widerspruch zur liberalen Demokratie.<sup>237</sup> Regelmäßig durchgeführte Wahlen würden bereits einen Mechanismus bieten, um eine Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten sicherzustellen.<sup>238</sup> Auch die Bekämpfung eines „Amtszeitenbonus“ sei kein stichhaltiges Argument für eine solche Regelung. Dieser „Bonus“ sei – wenn es ihn überhaupt gebe – aus demokratietheoretischer Sicht nicht als Problem anzusehen. Die Bundeskanzler Adenauer und Kohl sowie die Bundeskanzlerin Merkel seien in ihrer dritten Amtsperiode auf dem Höhepunkt ihrer Popularität gewesen.<sup>239</sup> Die Vorstellung, dass durch die Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten „frische Köpfe“ in das politische System kämen und dieses „belebt“ werden würde, sei falsch.<sup>240</sup>

<sup>228</sup> Landtagsdrucksache 19/5729.

<sup>229</sup> Plenarprotokoll des Hessischen Landtags 19/140, S. 10113.

<sup>230</sup> Landtagsdrucksache 16/9542.

<sup>231</sup> Plenarprotokoll des Baden-Württembergischen Landtags 16/143, S. 8910.

<sup>232</sup> Landtagsdrucksache 17/21858.

<sup>233</sup> Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags 17/137, S. 12614, 12656.

<sup>234</sup> Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 067/19 des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags vom 13. März 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/analysen>.

<sup>235</sup> Behnke, Protokoll der 10. Sitzung, S. 4; Schmahl, Protokoll der 10. Sitzung, S. 8.

<sup>236</sup> Meinel, Protokoll der 10. Sitzung, S. 6.

<sup>237</sup> Behnke, Protokoll der 10. Sitzung, S. 4; Vehrkamp, Protokoll der 10. Sitzung, S. 5.

<sup>238</sup> Behnke, Protokoll der 10. Sitzung, S. 4; Hartmann, Protokoll der 10. Sitzung, S. 8; Heveling, Protokoll der 10. Sitzung, S. 9.

<sup>239</sup> Behnke, Protokoll der 10. Sitzung, S. 4 f.

<sup>240</sup> Meinel, Protokoll der 10. Sitzung, S. 6; Grzeszick, Protokoll der 10. Sitzung, S. 7; Laskowski, Protokoll der 10. Sitzung, S. 3.

Es wurden auch gravierende verfassungsrechtliche Probleme gesehen. Begrenzungen der Mandatszeiten würden die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienrechte beeinträchtigen und es seien keine verfassungsrechtlich legitimen Gründe erkennbar, die einen solchen Eingriff rechtfertigen könnten.<sup>241</sup> Dies gelte im Ergebnis auch für die Begrenzung von Amtszeiten für den Bundeskanzler beziehungsweise die Bundeskanzlerin und die Bundesministerinnen und -minister.<sup>242</sup> Zwar sei die verfassungsrechtliche Rechtfertigungslast bei diesen Ämtern im Vergleich zu Mandatszeitbegrenzungen geringer.<sup>243</sup> Ein verfassungsrechtlich legitimer Grund sei dennoch ebenso wenig erkennbar.<sup>244</sup>

Die Vorschläge für die Amtszeitbegrenzungen für den Bundeskanzler beziehungsweise die Bundeskanzlerin würden sich an den Regelungen für das Amt des Bundespräsidenten beziehungsweise der Bundespräsidentin orientieren. Beide Ämter seien jedoch nicht vergleichbar.<sup>245</sup> Der Bundeskanzler beziehungsweise die Bundeskanzlerin sei ständig auf eine Mehrheit im Parlament angewiesen, sodass es keiner Amtszeitbegrenzung bedürfe.<sup>246</sup> Als schwerwiegend sei zudem der Eingriff in das Kabinettsbildungsrecht des Bundeskanzlers beziehungsweise der Bundeskanzlerin für den Fall der Einführung von Amtszeitbegrenzungen für die Bundesministerinnen und -minister anzusehen. Wenn sich der Kanzler oder die Kanzlerin noch während der laufenden Legislaturperiode neue Ministerinnen oder Minister suchen müsse, da deren Amtszeit abgelaufen sei, schwäche dies seine oder ihre Stellung.<sup>247</sup>

Auch die konkrete Ausgestaltung einer Amts- beziehungsweise Mandatszeitbegrenzung wurde als schwierig angesehen. Klärungsbedürftig würde etwa sein, ob nur volle oder auch angebrochene Wahlperioden erfasst sein sollten und ob nur die ununterbrochene Zugehörigkeit zum Parlament maßgeblich sein solle oder beispielsweise auch Mandatszeiten im Europäischen Parlament oder in den Landtagen angerechnet werden könnten. Letzteres sei kompetenzrechtlich für den Bund schwer zu regeln, andernfalls könne das System durch „Parkzeiten“ in anderen Parlamenten umgangen werden.<sup>248</sup>

Ein Mitglied der Kommission sprach sich in den Beratungen für eine Amtszeitbegrenzung für das Amt des Bundeskanzlers beziehungsweise der Bundeskanzlerin aus, um eine „Verfestigung der Macht“ zu verhindern.<sup>249</sup>

### 6.3 Empfehlungen

Die Kommission stellt mehrheitlich fest, dass eine Begrenzung von Mandatszeiten in der Bundesrepublik Deutschland über die bereits bestehende Regelung des Artikel 54 Absatz 2 Satz 2 GG hinaus politisch nicht geboten ist und darüber hinaus Zweifel an ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit bestehen. Die Begrenzung von Amtszeiten wäre zwar verfassungsrechtlich eher zu rechtfertigen, jedoch ebenfalls nicht ohne jeden verfassungsrechtlichen Zweifel. Die Kommission empfiehlt daher, von einer Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten abzusehen.

### 6.4 Ergänzende Begründung der Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl

Zur Begründung führten die Sachverständigen *Grzeszick*, *Mellinghoff* und *Schmahl* an, dass Amts- und Mandatszeitbegrenzungen nicht zur inneren Logik eines parlamentarischen Systems und zum Charakter einer freiheitlichen Demokratie passten. Die permanente Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag mache eine derartige Begrenzung ohnehin entbehrlich.

<sup>241</sup> *Laskowski*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 3, Kommissionsdrucksache 20(31)041, S. 4; *Grzeszick*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 6 f.; *Schmahl*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 8; *Mellinghoff*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 8; *Heveling*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 9; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)039, S. 4; *Meinel*, Kommissionsdrucksache 20(31)040, S. 4.

<sup>242</sup> *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)039, S. 2.

<sup>243</sup> *Heveling*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 9; *Kuhle*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 10; *Grzeszick*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 11.

<sup>244</sup> *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)041, S. 2; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)039, S. 2; *Meinel*, Kommissionsdrucksache 20(31)040, S. 6.

<sup>245</sup> *Laskowski*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 3, Kommissionsdrucksache 20(31)041, S. 2; *Schmahl*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 8.

<sup>246</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 11.

<sup>247</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 7.

<sup>248</sup> *Meinel*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 6.

<sup>249</sup> *Glaser*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 10.

## 6.5 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

1. Eine gesetzliche Begrenzung der Mandatszeiten sei unter Verweis auf den lebendigen Politikbetrieb innerhalb der Parteien und die Einflussmöglichkeiten durch die Wähler gut vorstellbar. Dies gelte auch in Bezug auf die Begrenzung der Amtszeiten der Bundesminister und den damit verbundenen Eingriff in die Gestaltungsmacht des Bundeskanzlers.
2. Es werde empfohlen, die Amtszeit des Bundeskanzlers zu begrenzen.

Begründung zu 1.:

Die ungebrochene Tendenz Berufspolitik als Erwerbstätigkeitsersatz beziehungsweise Lebensberuf anzusehen, habe der Monopolisierung der Macht Vorschub geleistet und die unübersehbare Kluft zwischen Wählern und Gewählten stetig vergrößert.

Um das Ideal des Bürgerabgeordneten zu verwirklichen, fordern wir daher eine Begrenzung der Mandatszeit für Abgeordnete auf vier und der Amtszeit für den Bundeskanzler auf zwei Legislaturperioden. Nicht eine finanzielle Erwartungshaltung, sondern politischer Idealismus solle Motivation zur Kandidatur für ein Mandat sein.

Begründung zu 2.:

Die Macht des Bundeskanzlers beruhe nicht allein auf der unmittelbaren Richtlinienkompetenz und der Verantwortung für die Regierungsführung sowie auf der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte im Verteidigungsfall. Der Bundeskanzler könne über seine parteipolitischen Verbindungen Einfluss auf Exekutiv- und Legislativentscheidungen der Länder sowie die Verwaltungsentscheidungen der Kommunen nehmen. Es sei im Grundgesetz versäumt worden, diese Machtfülle mit einer Befristung zu versehen (Weiteres siehe AfD-Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes: Gesetz zur Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers; Bundestagsdrucksache 20/199).<sup>250</sup>

## 7 Aufwertung des Wahltages

Die Kommission hat sich in ihrer 13. und 14. Sitzung am 20. Oktober 2022 und 10. November 2022 mit der Frage befasst, ob es einer Aufwertung des Wahltages bedarf und wie dies gegebenenfalls erfolgen kann.

### 7.1 Ausgangslage

Nach § 16 Satz 1 BWG legt der Bundespräsident den Wahltag fest. § 16 Satz 2 BWG gibt dafür vor, dass der Wahltag ein Sonntag oder ein gesetzlicher Feiertag sein muss. Zur Vorbereitung des Wahltages bestimmt die zuständige Gemeindebehörde für jeden Wahlbezirk mindestens einen Wahlraum, in dem die Wahlhandlung selbst vorgenommen wird. Sie hat darauf zu achten, dass die Räumlichkeiten so beschaffen oder eingerichtet sind, dass alle Wahlberechtigten die Möglichkeit haben, einen Wahlraum zu erreichen und ihre Stimme abzugeben und insbesondere den Wahlberechtigten mit Behinderungen oder anderen Mobilitätseinschränkungen die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird (§ 46 Absatz 1 Satz 2 der Bundeswahlordnung (BWO)). Die Wahlräume sind am Wahltag zwischen 8 und 18 Uhr geöffnet (§ 47 Absatz 1 BWO).

Die Wahltage anderer europäischer Länder sind unterschiedlich ausgestaltet. In den Niederlanden wird etwa an einem Mittwoch gewählt, in der Tschechischen Republik an zwei Tagen, an einem Freitag und Samstag. In Finnland gibt es die Möglichkeit der Vorauswahl. Dafür werden eigens Wahllokale eingerichtet, in denen alle Wahlberechtigten elf bis fünf Tage vor der Wahl ihre Stimme abgeben können. Estland ermöglicht den Wählerinnen und Wählern die Stimmgabe per Internet. Im Vereinigten Königreich findet die Auszählung der Stimmen am Wahltag nicht in den einzelnen Wahllokalen, sondern in zentralen Auszählungszentren („count centre“) statt, die meist in Turnhallen oder ähnlichen größeren Hallen eingerichtet sind. Auch die Wahlen zum Europäischen Parlament finden – je nach Festlegung der einzelnen Mitgliedstaaten – an unterschiedlichen Tagen statt.

### 7.2 Verlauf der Beratungen

In den Beratungen wurde zunächst über die Zielsetzung der Aufwertung des Wahltages gesprochen. Diese solle nach Auffassung der Mehrheit der Kommission erfolgen, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen und damit der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Hierfür müsse das Wählen den Wahlberechtigten „so einfach wie möglich“

<sup>250</sup> Siehe auch *Glaser*, Kommissionsdrucksache 20(31)038.

gemacht werden.<sup>251</sup> Der Wahltag selbst könne hierzu zu einem „Fest der Demokratie“<sup>252</sup> aufgewertet und durch die Wählerinnen und Wähler bewusster erlebt,<sup>253</sup> aber auch spannender gestaltet werden.<sup>254</sup> Allerdings sei eine Aufwertung der Wahl an sich wichtiger als eine Aufwertung des Wahltages.<sup>255</sup>

Um dies zu erreichen, wurde über verschiedene Vorschläge diskutiert. Aufgrund der Briefwahl würden die Wählerinnen und Wähler nicht mehr nur den festgelegten Sonntag als Wahltag ansehen, sondern auch die Tage zuvor. Daher sei eine Möglichkeit, die Wahllokale bereits vor dem Wahltag an Örtlichkeiten zu verlegen, wo sich Menschen im Alltag üblicherweise aufhalten würden, zum Beispiel in ein Einkaufszentrum.<sup>256</sup> Dagegen könnte sprechen, dass vor dem Hintergrund des „Crowding-out-Effekts“ die Wahl durch ihre leichte Erreichbarkeit ihren Wert verlieren würde.<sup>257</sup> Zudem stehe die Einrichtung von mobilen Wahllokalen im Widerspruch zu dem bestehenden ortsgebundenen Verfahren und der damit zusammenhängenden automatischen Erfassung der Wahlberechtigten über die Melderegister. Dies sei jedoch die niedrigschwelligste Form der systematischen, lückenlosen, diskriminierungsfreien und bewältigungsfähigen Erfassung, Registrierung und Ansprache von Wählerinnen und Wählern überhaupt.<sup>258</sup> Dafür spreche allerdings die Möglichkeit der Erhöhung der Wahlbeteiligung, die die Legitimation des Wahlergebnisses verstärke.<sup>259</sup> Die Verfassung verhindere nicht, unkonventionelle und innovative Ideen zur Stimmabgabe zu entwickeln, die dazu führten, die Wählerinnen und Wähler besser anzusprechen und stärker zur Wahlteilnahme zu motivieren.<sup>260</sup>

Der Wahltag müsse zudem nicht zwingend auf einen Sonntag fallen. Stattdessen könne der Wahltag auch zu einem bundesweiten Feiertag erklärt werden.<sup>261</sup> Gegen eine solche Einführung eines Feiertags wurden Bedenken geäußert, dass dadurch lediglich ein Mitnahmeeffekt eintrete und bestimmte Berufsgruppen aufgrund ihrer Tätigkeit weiterhin einen Urlaubstag benötigen würden, um an der Urnenwahl teilnehmen zu können. Dort sei eine Anknüpfung an die Arbeitszeit vorzugswürdig.<sup>262</sup> Des Weiteren habe sich der Sonntag als Wahltag eingebürgert und passe gut zur politischen Kultur in Deutschland.<sup>263</sup>

Ein weiterer Vorschlag, mit dem sich die Kommission befasst hat, sieht vor, statt einen Wahltag zwei Wahltage festzulegen. Die Ausdehnung des Wahltages auf zwei Tage trage zur Erhöhung der Wahlbeteiligung bei.<sup>264</sup> Eine entsprechende Gesetzesänderung des § 16 Satz 2 BWG sei möglich. Das Grundgesetz gebe in Artikel 39 Absatz 1 Satz 3 GG lediglich einen Zeitraum vor, in dem die Wahl stattzufinden habe.<sup>265</sup> Die grundlegenden demokratischen Prinzipien seien bei einer Neugestaltung des Wahltages nicht betroffen.<sup>266</sup> Auch die Bündelung von Wahlterminen könne eine Aufwertung des Wahltages bewirken.<sup>267</sup> Vorgeschlagen wurde auch, zumindest einen von zwei Wahltagen nicht auf das Wochenende zu legen, sondern etwa zusätzlich zum Sonntag auch den darauffolgenden Montag zu nutzen.<sup>268</sup>

<sup>251</sup> Behnke, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13; Hoffmann, Protokoll der 13. Sitzung, S. 9.

<sup>252</sup> Breymaier, Protokoll der 13. Sitzung, S. 9.

<sup>253</sup> Behnke, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13.

<sup>254</sup> Kommissionsdrucksache 20(31)045, S. 1f.; Protokoll der 13. Sitzung, S. 5.

<sup>255</sup> Thomae, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13.

<sup>256</sup> Behnke, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13; Breymaier, Protokoll der 13. Sitzung, S. 9.

<sup>257</sup> Behnke, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13.

<sup>258</sup> Meinel, Protokoll der 14. Sitzung, S. 10.

<sup>259</sup> Breymaier, Protokoll der 13. Sitzung, S. 9.

<sup>260</sup> Laskowski, Protokoll der 14. Sitzung, S. 9.

<sup>261</sup> Hennig-Wellsow, Protokoll der 13. Sitzung, S. 10.

<sup>262</sup> Behnke, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13; Thomae, Protokoll der 13. Sitzung, S. 12.

<sup>263</sup> Steffen, Protokoll der 13. Sitzung, S. 10; Meinel, Protokoll der 14. Sitzung, S. 10.

<sup>264</sup> Behnke, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13.

<sup>265</sup> Laskowski, Protokoll der 13. Sitzung, S. 11, Protokoll der 14. Sitzung, S. 9.

<sup>266</sup> Steffen, Protokoll der 13. Sitzung, S. 10.

<sup>267</sup> Vehrkamp, Protokoll der 13. Sitzung, S. 4.

<sup>268</sup> Schmahl, Protokoll der 14. Sitzung, S. 11.

Es wurde auch die Möglichkeit aufgeworfen, die relativ restriktive Wahlzeit von 8 bis 18 Uhr am Wahltag zu verlängern.<sup>269</sup> Hiergegen wurde argumentiert, dass eine gewisse eingespielte Erwartung bestehe, über das Ergebnis der Wahl ungefähr gegen 20 Uhr Bescheid zu wissen. Dies stelle eine für die Demokratie wichtige Stabilisierung von Erwartungssicherheiten dar.<sup>270</sup> Zudem müsse bedacht werden, dass auch die Belastung der ehrenamtlichen Wahlhelfer mit einer Ausweitung der Wahlzeiten steigen würde.<sup>271</sup>

Im Zusammenhang mit der Aufwertung des Wahltages wurden auch die Chancen der Digitalisierung erörtert. Thematisiert wurden unter anderem die Durchführung der Wahl als Online-Wahl<sup>272</sup> und die Einführung eines digitalen Wählerverzeichnisses, sodass die Stimmabgabe in jedem Wahllokal möglich wäre.<sup>273</sup> Verfassungsrechtlich sei bei der Online-Durchführung einer Wahl zu beachten, dass das Grundgesetz von einer Wahl in Präsenz ausgehe. Für die Ausgestaltung müssten sowohl die Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere die Öffentlichkeit der Wahl, als auch die Sicherheit der Stimmabgabe und das Vertrauen der Bürger und die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung berücksichtigt werden. In seiner Entscheidung zum Einsatz von Wahlcomputern<sup>274</sup> habe das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit aber nicht ausgeschlossen.<sup>275</sup>

Im Hinblick auf die Briefwahl wurde in den Beratungen mehrheitlich vertreten, dass eine Einschränkung dieser Wahlmodalität dem Zweck der Aufwertung des Wahltages zuwiderlaufe.<sup>276</sup> Die Briefwahl fördere die Teilnahme an der Wahl in bestimmten Wählergruppen, insbesondere für ältere Wählerinnen und Wähler im ländlichen Raum oder für Wahlberechtigte, die am Sonntag arbeiten oder sich aus familiären Gründen am Wochenende nicht am Hauptwohnsitz aufhalten würden.<sup>277</sup>

### 7.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag, weiter über Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz von Wahlen und der Attraktivität des Wahltages zu beraten. Die Regelung des § 16 Absatz 2 BWG, wonach Wahltag ein Sonntag oder gesetzlicher Feiertag sein muss, sollte beibehalten werden.

### 7.4 Ergänzende Begründung der Sachverständigen Grzeszick, Mellinghoff und Schmahl

Die Sachverständigen *Grzeszick*, *Mellinghoff* und *Schmahl* wiesen darauf hin, dass es grundsätzlich im Ermessen des Gesetzgebers stehe, § 16 BWG zu ändern. Voraussetzung hierfür sei jedoch, dass die Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG nicht beeinträchtigt werden.

## 8 Auswirkungen vermehrter Briefwahl

Die Kommission hat sich in ihrer 13. Sitzung am 20. Oktober 2022 mit den Auswirkungen der vermehrten Briefwahl befasst.

### 8.1 Ausgangslage

Die Möglichkeit der Stimmabgabe per Briefwahl wurde zur Bundestagswahl 1957 eingeführt<sup>278</sup> und damals von 4,9 Prozent der Wählenden genutzt. Ziel der Einführung war es, allen Wahlberechtigten die Möglichkeit zur Wahlteilnahme zu geben, auch wenn diese am Wahltag verhindert sind. Damit sollen die Wahlbeteiligung und demokratische Legitimation der Wahl erhöht werden. Der Anteil der Briefwählenden stieg bis zur Bundestagswahl 1976 auf etwa 10 Prozent an und blieb bis Anfang der 1990er-Jahre nahezu konstant. Seitdem ist der Anteil kontinuierlich gestiegen. Bei der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag im Jahr 2009 betrug er 21,4 Prozent, vier Jahre später 24,3 Prozent. Bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag im Jahr 2017 nutzten 28,6 der Wählerinnen

<sup>269</sup> *Kuhle*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 6; *Laskowski*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 9; *Schmahl*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 11.

<sup>270</sup> *Meinel*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 10.

<sup>271</sup> *Schmahl*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 11.

<sup>272</sup> *Hennig-Wellso*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 10; *Steffen*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 11.

<sup>273</sup> *Ferner*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 12; *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 11.

<sup>274</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 03. März 2009 – 2 BvC 3/07.

<sup>275</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 10; *Pukelsheim*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 11; *Steffen*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 10 f.; *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 11.

<sup>276</sup> *Steffen*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 11; *Thomae*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 12; *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 11.

<sup>277</sup> *Hennig-Wellso*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 10; *Steffen*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 11.

<sup>278</sup> § 36 BWG in der Fassung vom 07. Mai 1956, BGBl. I vom 09. Mai 1956, S. 388.

und Wähler die Möglichkeit der Briefwahl. Bei der vergangenen Bundestagswahl im (von der Corona-Pandemie geprägten) Jahr 2021 stimmten sogar 47,3 Prozent per Brief ab.<sup>279</sup>

Nach der ursprünglichen Rechtslage nach Einführung der Briefwahl zur Bundestagswahl 1957 war diese nur zulässig, wenn die oder der Wahlberechtigte „verhindert war, in dem Wahlbezirk zu wählen, in dessen Wählerverzeichnis er eingetragen ist“.<sup>280</sup> Die Gründe für die Verhinderung waren in der Bundeswahlordnung abschließend aufgezählt.<sup>281</sup> Eine Verhinderung lag unter anderem vor, wenn die oder der Wahlberechtigte sich am Wahltag während der Wahlzeit „aus wichtigem Grund außerhalb seines Wahlbezirks aufhielt“ oder wenn sie oder er „infolge Krankheit, hohen Alters, eines körperlichen Gebrechens oder sonst seines körperlichen Zustandes wegen den Wahlraum nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten aufsuchen“ konnte. Das Vorliegen eines Grundes musste im Antrag glaubhaft darlegt werden.<sup>282</sup>

Durch eine Neufassung der Bundeswahlordnung im Jahr 1965<sup>283</sup> wurde der Wahlschein auch erteilt, wenn das Erreichen des Wahlraums aus beruflichen Gründen nicht oder nicht zumutbar möglich war. Mit dem Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts<sup>284</sup> im Jahr 2008 entfiel die Angabe und Glaubhaftmachung von Hinderungsgründen zur Beantragung des Wahlscheins. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Möglichkeit der Nachprüfung nicht bestehe und die Begründungspflicht daher ein „bürokratisches Erfordernis ohne tatsächlichen Nutzen“<sup>285</sup> sei. Das Antragserfordernis hingegen solle bestehen bleiben, um den Ausnahmecharakter der Briefwahl zu erhalten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss im Jahr 1967 die Briefwahl und deren gesetzliche Ausgestaltung für mit der Verfassung vereinbar erklärt<sup>286</sup> und diese Rechtsprechung in späteren Entscheidungen bestätigt. Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2013 den Verzicht auf das Begründungserfordernis für die Teilnahme an der Briefwahl für verfassungskonform erklärt.<sup>287</sup> Zur Begründung der Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl hat das Gericht ausgeführt, dass die Verfassung dem Gesetzgeber mit den Wahlrechtsgrundsätzen die Rahmenbedingungen vorgebe, innerhalb derer dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zustehe. Diesem Umstand sei immanent, dass nicht jeder der Wahlrechtsgrundsätze vollständig verwirklicht werden könne; vielmehr müsse vom Gesetzgeber ein angemessener Ausgleich gefunden werden. Im Hinblick auf die Briefwahl seien die Freiheit und die Geheimheit der Wahl sowie die Öffentlichkeit der Wahl betroffen. Das Ziel der Briefwahl, einem möglichst großen Teil der Wahlbevölkerung die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen, diene dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, der seinerseits geeignet sei, eine Einschränkung der anderen Wahlrechtsgrundsätze zu rechtfertigen.<sup>288</sup> Der Gesetzgeber habe das Leitbild der Urnenwahl zu beachten, das durch einen deutlichen Anstieg der Briefwahl beeinträchtigt werden könnte. Mit Beschluss aus dem Jahr 2013 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Prognose des Gesetzgebers, ein erheblicher Anstieg der Briefwahlbeteiligung sei durch den Wegfall der Glaubhaftmachung von Antragsgründen nicht zu befürchten, verfassungsrechtlich beanstandungsfrei sei.<sup>289</sup> Es sei auch nicht erkennbar, dass die geltenden wahlrechtlichen Bestimmungen keine ausreichende Gewähr für den Schutz vor Gefahren bieten, die bei der Durchführung der Briefwahl für die Integrität der Wahl, das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit entstehen können.<sup>290</sup>

Voraussetzung für die Stimmabgabe per Briefwahl ist die Erteilung eines Wahlscheins. Der Antrag des Wahlberechtigten auf Erteilung des Wahlscheins bedarf keiner Angabe eines Grundes und ist spätestens bis zum zweiten Tag vor der Wahl um 18 Uhr bei der zuständigen Gemeindebehörde des Wohnortes einzureichen. Ein Wahlschein kann gemäß § 27 Absatz 1 BWO schriftlich oder mündlich beantragt werden, wobei die Schriftform ausdrücklich

<sup>279</sup> Statistikkossier des Bundeswahlleiters, Kommissionsdrucksache 20(31)001, S. 42.

<sup>280</sup> § 18 Absatz 2 Alternative 1 BWG in der Fassung vom 07. Mai 1956, BGBl. I vom 09. Mai 1956, S. 385.

<sup>281</sup> § 22 Absatz 1 BWO in der Fassung vom 10. Mai 1957, BGBl. I vom 20. Mai 1957, S. 446.

<sup>282</sup> § 24 Absatz 2 BWO in der Fassung vom 10. Mai 1957, BGBl. I vom 20. Mai 1957, S. 446.

<sup>283</sup> BGBl. I vom 15. April 1965, S. 229 ff.

<sup>284</sup> BGBl. I vom 20. März 2008, S. 394 ff.

<sup>285</sup> Bundestagsdrucksache 16/7461, S. 16.

<sup>286</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Februar 1967 – 2 BvC 2/66 – juris-Randnummer 17 ff.

<sup>287</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 09. Juli 2013 – 2 BvC 7/10.

<sup>288</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. November 1981 – 2 BvC 1/81 – juris-Randnummer 23; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 03. März 2009 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 – Randnummer 126; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 09. Juli 2013 – 2 BvC 7/10 – Randnummern 12, 13.

<sup>289</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 09. Juli 2013 – 2 BvC 7/10 – Randnummer 16.

<sup>290</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 09. Juli 2013 – 2 BvC 7/10 – Randnummer 17.



auch durch Telegramm, Fernschreiben, Telefax, E-Mail oder durch sonstige dokumentierbare elektronische Übermittlung als gewahrt gilt. Lediglich die telefonische Antragstellung ist unzulässig. Wahlschein und Briefwahlunterlagen werden der oder dem Wahlberechtigten an seine Wohnanschrift übersandt oder amtlich überbracht, soweit sich aus dem Antrag keine andere Anschrift oder die Abholung der Unterlagen ergibt. Holt die oder der Wahlberechtigte den Wahlschein und die Briefwahlunterlagen persönlich bei der Gemeindebehörde ab, so soll ihr oder ihm gemäß § 28 Absatz 5 Satz 1 BWO Gelegenheit gegeben werden, die Briefwahl an Ort und Stelle auszuüben.

Um bei der Stimmauszählung berücksichtigt zu werden, muss der Wahlbrief am Wahltag bis spätestens 18 Uhr bei dem Kreiswahlleiter des zuständigen Wahlkreises eingegangen sein. Auf dem Wahlschein hat die Wählerin beziehungsweise der Wähler oder deren Hilfsperson gegenüber dem Kreiswahlleiter gemäß § 36 Absatz 2 BWG an Eides statt zu versichern, dass der Stimmzettel persönlich oder gemäß dem erklärten Willen der Wählerin beziehungsweise des Wählers gekennzeichnet worden ist. Der Kreiswahlleiter ist zur Abnahme einer solchen Versicherung an Eides statt zuständig; er gilt als Behörde im Sinne des § 156 des Strafgesetzbuches (StGB), sodass eine falsche Versicherung mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden kann. Zudem bestehen im Strafgesetzbuch spezielle Strafvorschriften in den §§ 107a ff. StGB, die etwa das unbefugte Wählen oder die Zuwiderhandlung einer dem Schutze des Wahlgeheimnisses dienenden Vorschrift unter Strafe stellen.

## 8.2 Verlauf der Beratungen

### 8.2.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Briefwahl

In den Beratungen wurde festgestellt, dass der deutlich angestiegene Briefwahlanteil, der in einigen Bundesländern bei der vergangenen Bundestagswahl auch aufgrund der Corona-Pandemie über 60 Prozent betragen habe, ein Dilemma darstelle.<sup>291</sup> Verfassungsrechtlich gehe es auf der einen Seite um die Stärkung der Allgemeinheit der Wahl.<sup>292</sup> Eine gewisse Flexibilität zur Wahlteilnahme über die Möglichkeit der Briefwahl komme den Bürgerinnen und Bürgern entgegen.<sup>293</sup> Auf der anderen Seite würden die Sicherung der Gleichheit, Freiheit und Geheimheit der Wahl stehen, die auch bei einer Abwägung nicht über Gebühr beeinträchtigt werden dürften.<sup>294</sup> Gleichzeitig müsse beachtet werden, dass ein längerer Zeitraum, in dem gewählt werden könne, dazu führe, dass die gemeinsame Erfahrungsgrundlage für die Wahlentscheidung abnehme.<sup>295</sup> Auch die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe sei zurückgenommen.<sup>296</sup> Es bestehe ein Spielraum für den Gesetzgeber, die Briefwahl unter Berücksichtigung dieser gegenläufigen Interessen näher auszugestalten.<sup>297</sup>

Die entscheidende Frage ist nach Auffassung eines Teils der Kommission, ob diese Situation mit dem Leitbild einer Präsenzwahl noch vereinbart werden könne oder ob nicht vielmehr der Zunahme der Briefwahl entgegen gesteuert werden müsse.<sup>298</sup> Grundlage für die letzte Billigung der Briefwahl durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2013 sei ein deutlich niedrigerer Briefwahlanteil zwischen 26 und 30 Prozent gewesen. Wenn man den hohen Briefwahlanteil der vergangenen Bundestagswahlen billige und gegebenenfalls sogar weiter fördere, stellten sich grundsätzliche Fragen im Hinblick auf den Wahltermin, da eine Briefwahl über mehrere Wochen hinweg durchgeführt werde.<sup>299</sup> Es gebe zudem keine Hinweise darauf, dass eine Einschränkung der Briefwahl zu einer sinkenden Wahlbeteiligung führen würde. Es sei vielmehr ebenso möglich, dass die Stärkung der Urnenwahl das Bewusstsein für den Wert des Wahlaktes erhöhe und damit die Wahlbeteiligung steigere.<sup>300</sup>

Ein anderer Teil der Kommission vertrat die Auffassung, dass das Bundesverfassungsgericht im Beschluss von 2013 die Briefwahl gerade angesichts eines (bereits damals) steigenden Briefwahlanteils gebilligt und betont habe, dass diese der Allgemeinheit der Wahl und einer umfassenden Wahlbeteiligung diene. Der Grundsatz der Öffent-

<sup>291</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 4; *Hartmann*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13.

<sup>292</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 15; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)048, S. 4.

<sup>293</sup> *Warken*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13.

<sup>294</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 15; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)048, S. 4.

<sup>295</sup> *Möllers*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 6; *Warken*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 14.

<sup>296</sup> *Laskowski*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 15; *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)050, S. 1 f.

<sup>297</sup> *Möllers*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 6.

<sup>298</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 4; *Glaser*, Kommissionsdrucksache 20(31)060, S. 2.

<sup>299</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 4.

<sup>300</sup> *Glaser*, Kommissionsdrucksache 20(31)060, S. 3.

lichkeit sei hierdurch nicht gefährdet. Es sei nicht erforderlich, die Gestattung der Briefwahl unter striktere Voraussetzungen zu stellen.<sup>301</sup> Auch gegen eine Ausweitung der Briefwahl bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Es gehe nicht darum, die Wahlbeteiligung zu steigern, sondern zu verhindern, dass diese – etwa aufgrund einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft – absinke.<sup>302</sup> Ob das Leitbild der Wahl als Urnenwahl angesichts der geänderten Rechtslage, nach der die persönliche Verhinderung am Wahltag gerade keine Voraussetzung mehr für die Briefwahl ist, noch aufrechterhalten werden könne, sei ebenfalls fraglich.<sup>303</sup>

Die Wiedereinführung einer Glaubhaftmachung von Antragsgründen für die Briefwahl wurde in den Beratungen mehrheitlich für nicht vorstellbar erachtet, da sie sich als unpraktikabel herausgestellt habe und nicht überprüfbar sei.<sup>304</sup> Es drohe zudem ein Legitimitätsverlust, wenn die Möglichkeit der Briefwahl wieder eingeschränkt werde.<sup>305</sup>

Eine restriktive Ausgestaltung der Briefwahl würde nach Auffassung eines Teils der Kommission nicht zu einer Aufwertung oder Wiederbelebung des Wahltages führen, sondern vielmehr nur den Anteil der Nichtwählerinnen und Nichtwähler weiter erhöhen.<sup>306</sup> Die Briefwahl müsse auch als Chance für eine höhere und sozial inklusivere Wahlbeteiligung verstanden werden. Ein automatischer Versand von Briefwahlunterlagen – wie dies etwa in Bayern bei den Landrats- und Bürgermeisterwahlen im März 2020 erfolgt sei – könne ein wichtiger und praktisch umsetzbarer Schritt sein, um die Briefwahl zu institutionalisieren und die Wahlbeteiligung zu steigern.<sup>307</sup> Hiergegen wurde vorgebracht, dass mit diesem Schritt das Leitbild der Urnenwahl vollständig verlassen werde und der Vorschlag unter dem bestehenden System daher verfassungsrechtlich problematisch sei.<sup>308</sup>

In den Beratungen wurde auch darauf hingewiesen, dass der steigende Briefwähleranteil möglicherweise nur ein vorübergehendes Problem sei, da davon ausgegangen werden könne, dass in 30 Jahren Wahlen über das Internet durchgeführt würden. Es sei zwar eine große Herausforderung, bei Internetwahlen die Wahlrechtsgrundsätze einzuhalten. Die Kommission solle den Bundestag jedoch daran erinnern, dies anzugehen.<sup>309</sup>

## 8.2.2 Mögliche Missbrauchsgefahren bei der Briefwahl

Ein Mitglied der Kommission vertrat die Auffassung, dass es bei der Briefwahl Möglichkeiten des Missbrauchs gebe und daher eine Reform erforderlich sei.<sup>310</sup> Hauptgefahr sei, dass nur schwer beziehungsweise gar nicht kontrolliert werden könne, ob die Wahlberechtigten ihre Wahlscheine tatsächlich selbst ausfüllten und dabei unbeobachtet und unbeeinflusst seien.<sup>311</sup> Dies gelte insbesondere im familiären Umfeld oder bei Bewohnern von Alters- und Pflegeheimen.

Die Mehrheit der Kommission betonte dagegen, dass es an einer substanziellen Begründung für die Unsicherheit der Briefwahl fehle und es kein nennenswertes Beispiel für einen flächendeckenden Missbrauch von Briefwahlen gebe.<sup>312</sup> Negative Einzelfälle ließen sich nie vollständig ausschließen.<sup>313</sup> Die Briefwahl müsse grundsätzlich so ausgestaltet werden, dass ein hoher Teil der Wählerinnen und Wähler in der Lage sei, diese auszuüben und gleichzeitig ein Missbrauch verhindert werde. Zweifel an der Integrität der Wahl dürften nicht entstehen.<sup>314</sup> Es gebe verschiedene Möglichkeiten technischer Art, die Briefwahl sicherer zu machen. Denkbar sei etwa eine stärkere Personalisierung, Identifizierbarkeit und Nachverfolgbarkeit von Briefwahlunterlagen und den Einsatz von QR-

<sup>301</sup> *Laskowski*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 5; *Laskowski*, Kommissionsdrucksache 20(31)050, S. 1 f.

<sup>302</sup> *Laskowski*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 15.

<sup>303</sup> *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)048, S. 4 f.

<sup>304</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 4; *Hartmann*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13.

<sup>305</sup> *Warken*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 14.

<sup>306</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 5 und 14.

<sup>307</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 14.

<sup>308</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 15.

<sup>309</sup> *Pukelsheim*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 7.

<sup>310</sup> *Glaser*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 14.

<sup>311</sup> *Glaser*, Kommissionsdrucksache 20(31)060, S. 2.

<sup>312</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 14; *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)048, S. 5.

<sup>313</sup> *Laskowski*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 15.

<sup>314</sup> *Hartmann*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 13; *Hennig-Wellsow*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 14.

Codes.<sup>315</sup> Ein Missbrauchspotential durch familiären Zwang, Manipulation oder sonstige Beeinflussung sei darüber hinaus auch bei der Urnenwahl gegeben, wenn etwa die Ausübung des Wahlrechts dadurch verhindert werde, dass Wahlberechtigte nicht im Wahllokal erscheinen.<sup>316</sup>

### 8.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag mehrheitlich, bei der Weiterentwicklung des Wahlrechts und der Vorschriften zur Durchführung von Wahlen, die Praktikabilität der Durchführung von Briefwahlen zu berücksichtigen.

### 8.4 Ergänzende Begründung der Sachverständigen Grzeszick, Schmahl und Mellinghoff

Zur Begründung verwiesen die Sachverständigen *Grzeszick*, *Schmahl* und *Mellinghoff* darauf, dass die Briefwahl eine verfassungskonforme Modalität der Wahl sei und auf eine größtmögliche Wahlbeteiligung ziele. Der Gesetzgeber verfüge über einen Gestaltungsspielraum bezüglich der technischen Anforderungen an den Briefwahlakt.

### 8.5 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

1. Es sei wünschenswert, die Briefwahlzahlen deutlich abzusenken. Zugleich würden insbesondere die Sachverständigen gebeten, entsprechende Instrumente der Begrenzung aufzuzeigen. Der Briefwähleranteil solle sich auf nicht größer als etwa zehn Prozent einpegeln, um die wünschenswerte und verfassungsgewollte Legitimität des Wahlaktes dauerhaft zu sichern.
2. Die Urnenwahl am Wahltag solle qualitatives und quantitatives Hauptelement des Wahlaktes unserer repräsentativen Demokratie bleiben. Dadurch würde zugleich missbräuchlichen Trends und Gefahren entgegen gewirkt.
3. Es werde dringend empfohlen, die breite Öffentlichkeit auf die verfassungsrechtliche Problematik und die verfahrensimmanenten Gefahren stark steigender Briefwahlzahlen aufmerksam zu machen.

Zunehmender Tendenz zu Briefwahlen aus verfassungsrechtlichen Gründen und zu Schutz und Stärkung unserer Demokratie entgegenzutreten – Urnenwahl betonen

Der Anteil der Briefwählerinnen und Briefwähler habe bei den Bundestagswahlen 2013 24,3 Prozent, 2017 28,6 Prozent betragen und sei 2021 (auch bedingt durch Corona) auf 47,3 Prozent angestiegen. (Dabei habe Bayern mit 62,4 Prozent den höchsten Anteil an Briefwählern, Thüringen mit 32,4 Prozent den geringsten gehabt.) 1990 habe der Briefwähleranteil z. B. bei 9,4 Prozent, 1998 bei 16 Prozent und 2009 bei 21,4 Prozent betragen. Der Briefwahlanteil sei zwar seit 1957 kontinuierlich gestiegen, aber der jüngste und deutlich sprunghafte Anstieg lasse, unbeschadet der Corona-Wahl im Bundestagswahljahr 2021, Verfestigungscharakter auf höchstem Niveau erkennen und verursache nicht zuletzt deshalb rechtliche, demokratiepraktische sowie demokratietheoretische Probleme innerhalb des Wahlsystems.

1. Briefwahl nur als Ausnahme zum Leitbild der Urnenwahl zulässig

Aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG ergeben sich verfassungsrechtliche Vorgaben für die Wahlen zum Deutschen Bundestag. Danach würden die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Neben die geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze trete der ungeschriebene Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, der seine Grundlage in Artikel 38, Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2 GG finde.

Die Öffentlichkeit der Wahl sichere das für die Funktionsfähigkeit einer Demokratie und für die Legitimation notwendige Vertrauen in den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl. Das Bundesverfassungsgericht habe bereits mehrfach über die Zulässigkeit der Briefwahl zu entscheiden gehabt und festgestellt, dass die Briefwahl die Wahlrechtsgrundsätze der Öffentlichkeit, Freiheit und Geheimhaltung einschränke. Als Hauptgefahr der Briefwahl werde angesehen, dass bei dieser nur schwer beziehungsweise gar nicht kontrolliert werden könne, ob die Wahlberechtigten ihre Wahlscheine tatsächlich selbst ausfüllten und ob sie dabei unbeobachtet und unbeeinflusst seien. Bislang habe das Bundesverfassungsgericht die geltenden bundesrechtlichen Regelungen zur Briefwahl als verfassungskonform angesehen, da sie dem Ziel dienten, eine umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit Rechnung trügen. Nach Ansicht des Gerichts bringe es die „Natur der Sache“ außerdem mit sich, dass nicht jeder der Wahlrechtsgrundsätze stets in voller Reinheit verwirklicht werden könne. Dem

<sup>315</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 13. Sitzung, S. 14.

<sup>316</sup> *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)048, S. 4.

Gesetzgeber stehe (daher) ein gewisser Ermessensspielraum bei der Umsetzung und Konkretisierung der Wahlrechtsgrundsätze zu. Differenzierungen bei der Gestaltung des konkreten Wahlrechts bedürften zu ihrer Rechtfertigung allerdings stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Außerdem habe der Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen, dass keiner der Wahlrechtsgrundsätze unverhältnismäßig eingeschränkt werde oder gar leerzulaufen drohe. Das Gericht habe dabei darauf hingewiesen, dass eine deutliche Zunahme der Briefwähler mit dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl, die die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar mache, in Konflikt treten könne. Die mit der Reform des Wahlrechts im Jahr 2008 eingeführte Erleichterung, wonach für die Briefwahl lediglich ein Antrag des Wahlberechtigten ausreiche, vgl. § 25 Absatz 1 BWO, habe das Bundesverfassungsgericht für zulässig gehalten, da der Gesetzgeber dafür nachvollziehbare Gründe angeführt habe und es nicht erkennbar gewesen sei, dass die geltenden wahlrechtlichen Bestimmungen keine ausreichende Gewähr für den Schutz vor Gefahren böten, die bei der Durchführung der Briefwahl für die Integrität der Wahl, das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit entstehen könnten.

Dabei habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2013 hervorgehoben, der Gesetzgeber habe ausreichend begründet, dass ein erheblicher Anstieg der Briefwahlbeteiligung durch den Wegfall der Glaubhaftmachung von Antragsgründen nicht zu befürchten sei. Das Gericht habe damit eindeutig deutlich gemacht, dass die Briefwahl nicht zum Regelfall werden dürfe und der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Leitbild der Urnenwahl zu (be)achten habe. Die vom Bundeswahlleiter für die Bundestagswahlen 2017 und 2021 mitgeteilten Briefwähleranteile von 28,6 Prozent und 47,3 Prozent machten unter verständiger Würdigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus 2013 und seiner Grundsätze deutlich, dass seit der Erleichterung der Briefwahl im Jahr 2008 (entgegen der Erwartung) doch ein erheblicher Anstieg des Briefwähleranteils eingetreten und manifest geworden sei. Damit sei die Briefwahl bereits zu einem Regelfall geworden. Von einem solchen sei nach diesseitiger Ansicht unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze und Auswertung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung(en) ohne weiteres bei Briefwahlquoten um 30 Prozent auszugehen. Wenn etwa 1/3 aller Wähler oder mehr sich für die Option Briefwahl entschieden, dann sei diesbezüglich der zwingend zu vermeidende Regelfall eingetreten und dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl unter den gegebenen Bedingungen der Briefwahl nicht mehr gerechtfertigt Rechnung getragen.

## 2. Schlussfolgerungen

Die Behauptung einzelner Sachverständiger, dass bei erneuter Einschränkung der Briefwahl Menschen zur Gruppe der Nicht-Wähler abdriften würden, sei vor dem Hintergrund der rechtlichen Erwägungen weder zulässig, zielführend, noch bewiesen. Auch Nichtwählen sei in einer freiheitlichen Ordnung ein rechtlich zulässiges Verhalten, gleich aus welchem Grund. Der implizit in einzelnen Äußerungen enthaltene Gedanke oder gar suggerierte Beweis des möglichen Sinkens der Wahlbeteiligung sei weder statistisch noch realiter nachgewiesen und im Rahmen der Kommissionsarbeit auch empirisch nicht angetreten worden. Es sei ebenso möglich, dass die Stärkung der Urnenwahl das Bewusstsein für den Wert des Wahlaktes und damit die Wahlbeteiligung (wieder und nachhaltig) steigern. Als Vertreter der AfD-Fraktion in der Kommission rege ich deshalb an, die Möglichkeiten der Briefwahl wieder zu beschränken, um dem Leitbild der Urnenwahl gerecht zu werden und zugleich den Wert des bewussten Wählens als urdemokratischen Akt hervorzuheben. Dadurch würde zugleich das Bewusstsein geschärft, das lebendige Demokratie aktives und manchmal gegebenenfalls auch unbequemes Mitwirken erfordere. „Der Gang zur Urne macht die repräsentative Demokratie unmittelbar für den Wähler erfahrbar.“ (Verfassungsrechtler Markus Ogorek, Deutschlandfunk, 3. September 2021)

Die Urnenwahl am Wahltag sollte qualitatives und quantitatives Hauptelement des Wahlaktes unserer repräsentativen Demokratie bleiben. Dadurch würde zugleich missbräuchlichen Trends und Gefahren, vgl. dazu auch Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 3000 – 074/20 (Seite 4), vorgebeugt. Beispiele für Missbrauchsmöglichkeiten und Gefahren bei der Briefwahl seien: Beeinflussung beim Ausfüllen des Wahlscheins, zum Beispiel: Familienmitglieder beeinflussten sich gegenseitig oder nähmen durch Druck beziehungsweise einseitige Empfehlung Einfluss auf die Wahlentscheidung eines anderen Familienmitglieds; Ausfüllen von Wahlscheinen für Bewohner von Alters- und Pflegeheimen; Partys, bei denen öffentliches Ausfüllen der Wahlscheine praktiziert werde; langer Briefwahlzeitraum erhöhe die Beeinflussungsmöglichkeit der Wahlentscheidung durch allgemein zugängliche Wahlprognosen; mangelhafte Sicherheit der Briefwahlunterlagen und Verfahren; vereinzelt Defizite bei der Kontrolle von Briefwahlauszählungen. Wünschenswert sei es deshalb auch, die breite Öffentlichkeit auf die verfassungsrechtliche Problematik und die verfahrensimmanenten Gefahren stark steigender Briefwahlzahlen aufmerksam zu machen.

## 9 Erleichterte Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche

Die Kommission hat sich in ihrer 13. Sitzung am 20. Oktober 2022 mit der Erleichterung der Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche befasst.

### 9.1 Ausgangslage

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG gewährleistet, dass alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im Sinne des Artikel 116 Absatz 1 GG aktiv und passiv an Wahlen teilnehmen können. Sinn und Zweck des Grundsatzes ist die Verwirklichung des Demokratieprinzips und der Volkssouveränität, sodass diejenigen, die von staatlicher Herrschaftsausübung betroffen sind, diese bestimmen und legitimieren können – und zwar ohne, dass hinsichtlich des Wahlrechts eine Differenzierung zwischen verschiedenen Gruppen der Bevölkerung vorgenommen wird.

Artikel 38 Absatz 3 GG verpflichtet und ermächtigt den Bundesgesetzgeber, die Einzelheiten des Wahlrechts und des Wahlsystems in einem Bundesgesetz näher auszugestalten. Für die im Ausland lebenden Deutschen, die nicht (mehr) in Deutschland gemeldet sind, hat der Gesetzgeber in § 12 Absatz 2 BWG eine besondere Regelung geschaffen. Danach sind die am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik Deutschland lebenden Deutschen aktiv wahlberechtigt, wenn sie nach Vollendung des 14. Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung innehatten oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt (§ 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 BWG) oder sie aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar vertraut mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik und von ihnen betroffen sind (§ 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 BWG).

Bereits § 12 Absatz 2 BWG in der Fassung vom 7. Mai 1956<sup>317</sup> enthielt eine Regelung zum Wahlrecht von im Ausland lebenden Deutschen. Danach waren bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen Beamte, Soldaten, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst sowie deren Angehörige wahlberechtigt, wenn sie auf Anordnung ihres Dienstherrn ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Ausland genommen haben. Bis einschließlich zur Bundestagswahl 1983 waren alle anderen im Ausland lebenden Deutschen nicht wahlberechtigt. Erst in den Folgejahren wurde das Wahlrecht sukzessive ausgeweitet und dabei insbesondere zwischen den in den Mitgliedstaaten des Europarates und außerhalb dieser lebenden Deutschen unterschieden.<sup>318</sup>

Diese Differenzierung wurde erst im Jahr 2008 aufgegeben. Nach § 12 Absatz 2 Satz 1 BWG in der Fassung vom 17. März 2008<sup>319</sup> sollten alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 GG, die am Wahltag nicht in dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland leben, wahlberechtigt sein, wenn sie nach dem 23. Mai 1949 und vor ihrem Fortzug mindestens drei Monate ununterbrochen eine Wohnung im Staatsgebiet hatten oder sich dort gewöhnlich aufgehalten haben. Mit Beschluss vom 04. Juli 2012<sup>320</sup> hat das Bundesverfassungsgericht diese Fassung des § 12 Absatz 2 Satz 1 BWG für nicht mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG vereinbar erklärt. Der Gesetzgeber habe den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum überschritten, indem die verfassungsrechtlichen Anforderungen an typisierende Regelungen nicht gewahrt seien. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Kommunikationsfunktion der Wahl seien nicht in einen schonenden Ausgleich gebracht worden. Der Zweck der Norm, den im Ausland lebenden Deutschen die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen und gleichzeitig deutsche Staatsangehörige, die keine Beziehung zur Bundesrepublik pflegen, von der Teilnahme an der Wahl auszuschließen, könne mit dem enthaltenen Kriterium nicht erreicht werden.<sup>321</sup> Daraufhin hat der Gesetzgeber reagiert und die oben genannten Kriterien – ein nach Vollendung des vierzehnten Lebensjahres bestehender und nicht länger als 25 Jahre zurückliegender, ununterbrochener Aufenthalt von mindestens drei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland, oder eine aus anderen Gründen persönliche und unmittelbare Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland – festgelegt.<sup>322</sup>

<sup>317</sup> BGBl. I vom 09. Mai 1956, S. 383.

<sup>318</sup> Vgl. *Schreiber*, Bundeswahlgesetz, § 12 Randnummer 39.

<sup>319</sup> BGBl. I vom 20. März 2008, S. 394.

<sup>320</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 04. Juli 2012 – 2 BvC 1/11.

<sup>321</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 04. Juli 2012 – 2 BvC 1/11 – Randnummer 43.

<sup>322</sup> Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BGBl. I vom 02. Mai 2013, S. 962.

In der Praxis unterscheidet sich die Ausübung des Wahlrechts der im Ausland lebenden Deutschen erheblich von denen, die im Inland leben. Die Eintragung in das Wählerverzeichnis erfolgt für Auslandsdeutsche – mangels Wohnung im Bundesgebiet und aufgrund des Umstandes, dass Auslandsdeutsche den Behörden mangels Meldepflicht nicht bekannt sind – nicht von Amts wegen, sondern auf Antrag (§ 16 Absatz 2 Nummer 2 BWO). Der Antrag muss für jede Wahl persönlich und handschriftlich von der Antragstellerin oder dem Antragsteller unterzeichnet sein und schriftlich bis zum 21. Tag vor der Wahl bei der zuständigen Gemeindebehörde im Original eingehen (§ 54 Absatz 2 BWG, § 18 Absatz 1 Satz 1 BWO). Eine Einreichung per E-Mail oder Fax ist nicht ausreichend. Zuständig ist die Gemeinde, in der die Antragstellerin oder der Antragsteller vor dem Fortzug zuletzt gemeldet war oder – falls zuvor keine Meldung in Deutschland vorlag – die Gemeinde, mit der sich die Antragstellerin oder der Antragsteller am engsten verbunden fühlt (§ 17 Absatz 2 Nummer 5 BWO).

Nach erfolgreicher Eintragung in das Wählerverzeichnis werden die Wahlunterlagen an die im Antrag angegebene Adresse übersandt, sobald die Wahlvorschläge für die Wahlkreis- und Landeslisten nach § 26 Absatz 1 Satz 1, § 28 Absatz 1 Satz 1 BWG zugelassen sind (§ 28 Absatz 4 Satz 1 BWO). Die endgültige Zulassung der Wahlkreis- und Landeslisten erfolgt spätestens am 52. Tag vor der Wahl. (§ 26 Absatz 2 Satz 5, § 28 Absatz 2 Satz 5 BWG). Zur Bundestagswahl 2021 haben sich rund 129.000 im Ausland lebende Deutsche in Wählerverzeichnisse eintragen lassen.<sup>323</sup> Seit 2013 (rund 67.000 Eintragungen) hat sich die Zahl damit nahezu verdoppelt. Da deutsche Staatsangehörige im Ausland keiner Meldepflicht gegenüber einer deutschen Behörde unterliegen, lässt sich diese Zahl nur schwer ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Auslandsdeutschen setzen.

Nach Stimmabgabe übersenden die Wahlberechtigten ihre Wahlunterlagen an die Wahlbehörde des Wahlkreises. Diese müssen bis spätestens 18 Uhr am Wahntag eingehen. (§ 36 Absatz 1 BWG, § 66 Absatz 2 Satz 1 BWO).

Sowohl für die Antragstellung auf Eintragung in das Wählerverzeichnis als auch für den Versand der Briefwahlunterlagen in das Ausland beziehungsweise die Rücksendung der Wahlbriefe aus dem Ausland nach Deutschland bieten die deutschen Auslandsvertretungen in einigen Ländern die Nutzung des amtlichen Kurierwegs an.<sup>324</sup> Dies gilt insbesondere für Länder außerhalb Europas mit einem erfahrungsgemäß langsamen beziehungsweise unzuverlässigen Postsystem. Teilweise steht der amtliche Kurierweg auch nur für die Rücksendung der Wahlbriefe nach Deutschland, nicht jedoch für die Beantragung der Eintragung in das Wählerverzeichnis oder den Versand der Briefwahlunterlagen aus Deutschland zur Verfügung. Beim Versand der Briefwahlunterlagen von Deutschland in das Ausland über den amtlichen Kurierweg müssen diese in der Regel persönlich oder durch einen Bevollmächtigten in der jeweiligen Auslandsvertretung abgeholt werden.

Hält sich eine Wahlberechtigte oder ein Wahlberechtigter am Wahntag in Deutschland auf, kann sie oder er gemäß § 14 Absatz 3 Buchstabe a BWG in einem beliebigen Wahlbezirk des Wahlkreises die Stimme per Urnenwahl abgeben.

In anderen europäischen Staaten ist das Wahlverfahren für die im Ausland lebenden Staatsangehörigen zum Teil anders geregelt. So gibt es etwa Länder, in denen es spezielle Wahlkreise für die im Ausland lebenden Staatsangehörigen gibt. Auch müssen oder können die im Ausland lebenden Staatsangehörigen teilweise in den Auslandsvertretungen wählen.

## 9.2 Verlauf der Beratungen

### 9.2.1 Verbesserungen bei der Durchführung der Wahl im Ausland

In den Beratungen wurde deutlich, dass die wirksame Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche trotz sofortiger Antragstellung vielfach faktisch unmöglich ist. Dies gelte insbesondere aufgrund der langen Postlaufzeiten in vielen Ländern.<sup>325</sup> Es stelle sich aber die Frage, ob es eine systematische Erfassung der Probleme oder eine Evaluation gebe. Das Ziel müsse es sein, jedem Wahlberechtigten zu ermöglichen, wirksam seine Stimme abzugeben.<sup>326</sup>

Vorgeschlagen wurde hierzu etwa, sich stärker an dem französischen Modell zu orientieren, in dem die Botschaften und Konsulate eine zentrale Rolle spielen würden. Zwar sei eine Wahldurchführung in Auslandsvertretungen von der Zustimmung des jeweiligen Staats abhängig und könne daher dazu führen, dass eine solche nur in be-

<sup>323</sup> <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/d/deutsche-ausland.html>

<sup>324</sup> <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/informationen-waehler/deutsche-im-ausland.html>

<sup>325</sup> Steffen, Protokoll der 13. Sitzung, S. 16; Kuhle, Protokoll der 13. Sitzung, S. 17.

<sup>326</sup> Kuhle, Protokoll der 13. Sitzung, S. 17.

stimmten Ländern möglich sei. Der Umstand, dass die Postlaufzeiten in verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich ausfielen, stelle jedoch eine weit größere Ungleichbehandlung dar, sodass dies kein ausschlaggebendes Argument gegen eine Wahldurchführung in den Auslandsvertretungen sein könne.<sup>327</sup> Zumindest könnten die Auslandsvertretungen in dem vor der eigentlichen Wahlhandlung stattfindenden Prozess eine wichtige Unterstützung leisten, damit nicht aufgrund von Postlaufzeiten das Wahlrecht verloren gehe.<sup>328</sup> In den Auslandsvertretungen könne die Möglichkeit geschaffen werden, die Wahlunterlagen auszudrucken und wieder entgegenzunehmen.<sup>329</sup>

Angeregt wurde insbesondere eine stärkere Digitalisierung des Prozesses der Briefwahl. Dies betreffe zunächst die Beantragung der Eintragung in das Wählerverzeichnis. Auch über eine automatische Eintragung in das Wählerverzeichnis könne nachgedacht werden.<sup>330</sup> Das Wahlrecht für Auslandsdeutsche eigne sich als Pilotobjekt für die Digitalisierung, da dies ein begrenztes und kontrollierbares Umfeld sei.<sup>331</sup> Dies sei auch rechtlich möglich, da es konkrete Befunde zur faktischen Einschränkung des Wahlrechts gebe und der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl strukturell beeinträchtigt sei. Daher könne man darüber nachdenken, an den Einsatz digitaler Mittel für das Wahlrecht von Auslandsdeutschen geringere Anforderungen zu stellen als üblicherweise, da das Gegengewicht der Allgemeinheit der Wahl hier sehr groß sei.<sup>332</sup>

Bei einer Durchführung von Wahlen in den Auslandsvertretungen seien die Urnenwahllokale jedenfalls für den Fall, dass keine speziellen Auslandswahlkreise eingerichtet würden, zu digitalisieren, da die Vielfalt an Stimmzetteln nicht durch analoges Vorhalten gewährleistet werden könne. Vielmehr müssten die Stimmzettel im Urnenwahllokal ausgedruckt werden.<sup>333</sup>

Auch über die Digitalisierung des eigentlichen Wahlaktes wurde gesprochen. Vorgeschlagen wurde daneben die Einrichtung einer zentralen Wahlbehörde für die Wahl der im Ausland lebenden Deutschen.<sup>334</sup>

Gegen das Argument, eine unzulässige Mehrfachwahl und unberechtigte Wahlteilnahme müsse verhindert werden, sodass Vereinfachungen des Verfahrens problematisch seien, wurde erwidert, dass dies etwa bei der Europawahl auch nicht vollständig ausgeschlossen sei. Ohnehin seien die unzulässige Mehrfachwahl und die unberechtigte Wahlteilnahme in § 107a StGB unter Strafe gestellt.<sup>335</sup>

## 9.2.2 Voraussetzungen des Wahlrechts für im Ausland lebende Deutsche

Angesprochen wurde daneben die Frage, ob die geltende Rechtslage, nach der mittels bestimmter Kriterien versucht werde festzustellen, ob ein Bezug zur Bundesrepublik Deutschland bestehe, noch mit den sich verändernden Lebensrealitäten vieler Menschen vereinbar sei.<sup>336</sup> So würden Menschen zunehmend von ihren Arbeitgebern für mehrere Jahre in andere Länder entsandt. Dies erfolge nicht nur im Rahmen der europäischen Freizügigkeit, sondern betreffe auch weiter entfernte Länder. Auch aufgrund der zunehmenden Digitalisierung und einer weltweiten Möglichkeit zur Teilnahme am Kommunikationsprozess und der dadurch entstehenden Vertrautheit mit den Verhältnissen in Deutschland stelle sich die Frage, ob das Wahlrecht allen Auslandsdeutschen ohne Differenzierung zugestanden werden müsse.<sup>337</sup> Teile der Kommission haben sich ausdrücklich hierfür ausgesprochen.<sup>338</sup>

Zudem dürfe die Inanspruchnahme der Freizügigkeit in der EU oder dem EWR nicht dazu führen, dass die Wahrnehmung staatsbürgerschaftlicher Rechte, wie zum Beispiel des Wahlrechts, erheblich erschwert werde. Insbesondere in den Grenzregionen zu Deutschland (Dänemark, Polen, Tschechien, Österreich, Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Belgien, Niederlande) lebten 2021 fast 800.000 deutsche Staatsangehörige.<sup>339</sup> Dort sei ein Umzug in eine wenige Kilometer entfernte aber jenseits der Staatsgrenze liegende Gemeinde mit erheblichen Nachteilen bei

<sup>327</sup> Steffen, Protokoll der 13. Sitzung, S. 16.

<sup>328</sup> Steffen, Protokoll der 13. Sitzung, S. 16; Warken, Protokoll der 13. Sitzung, S. 18.

<sup>329</sup> Mellinghoff, Protokoll der 13. Sitzung, S. 18.

<sup>330</sup> Warken, Protokoll der 13. Sitzung, S. 18.

<sup>331</sup> Vehrkamp, Protokoll der 13. Sitzung, S. 18.

<sup>332</sup> Grzeszick, Protokoll der 13. Sitzung, S. 19.

<sup>333</sup> Vehrkamp, Protokoll der 13. Sitzung, S. 18.

<sup>334</sup> Hennig-Wellsow, Protokoll der 13. Sitzung, S. 16 f.

<sup>335</sup> Kuhle, Protokoll der 13. Sitzung, S. 17.

<sup>336</sup> Steffen, Protokoll der 13. Sitzung, S. 16.

<sup>337</sup> Warken, Protokoll der 13. Sitzung, S. 17 f.

<sup>338</sup> Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)50, S. 2.

<sup>339</sup> Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_POP1CTZ\\_\\_custom\\_74787/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=6950d1f0-1e83-46a7-aea5-77d1fa0c9494](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_POP1CTZ__custom_74787/bookmark/table?lang=de&bookmarkId=6950d1f0-1e83-46a7-aea5-77d1fa0c9494)

der Wahrnehmung des Wahlrechtes verbunden, obwohl man zum Beispiel weiterhin im Herkunftsland arbeite, Familie und Freunde habe, die Kinder weiterhin die Schule in Deutschland besuchten, am Vereinsleben teilnehme, usw. Die Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben unterscheide sich zum vorherigen Wohnort in Deutschland wenig bis überhaupt nicht.

Kritisiert wurde insbesondere die Regelung des § 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 BWG, nach der ein ununterbrochener Aufenthalt von mindestens drei Monaten nach dem 14. Lebensjahr in der Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist, der nicht länger als 25 Jahre zurückreicht.<sup>340</sup> Vorgeschlagen wurde stattdessen etwa ein umgekehrter Ansatz in Form eines Kriteriums, das auf die Abnabelung von Deutschland abstelle. Erst wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen würden, dass keinerlei Bezug zu Deutschland mehr gegeben sei, solle das Wahlrecht nicht mehr bestehen.<sup>341</sup>

Ein Teil der Kommission wies darauf hin, dass das Wahlrecht für in Deutschland lebende Ausländer ein ebenso wichtiges Thema sei.<sup>342</sup>

### 9.2.3 Einrichtung spezieller Auslandswahlkreise

Auch über die Einrichtung spezieller Auslandswahlkreise, wie es sie in anderen Staaten – etwa in Frankreich, Italien oder Kroatien – für die im Ausland lebenden Staatsangehörigen gibt, wurde gesprochen. Dabei wurde deutlich, dass eine solche Einrichtung innerhalb des geltenden Wahlsystems mit Erst- und Zweitstimmen für Wahlkreiskandidierende beziehungsweise Landeslisten mit Schwierigkeiten verbunden sei. Es würde sich schon die Frage stellen, wie viele Auslandswahlkreise es geben müsse. Angesichts von 3,4 bis 3,7 Millionen Auslandsdeutschen müsse es rechnerisch – lege man die Größe eines Wahlkreises im Bundesgebiet zugrunde – zwischen 12 und 14 Auslandswahlkreise geben. Ob dies angesichts der nur geringen Wahlbeteiligung der Auslandsdeutschen jedoch die richtige Bezugsgröße sei, sei fraglich.<sup>343</sup> Die Einrichtung von Auslandswahlkreisen werde auch deswegen gefordert, weil sich die Deutschen im Ausland schlecht vertreten fühlten und es an einem Ansprechpartner für deren Belange fehle. Es könne daher auch darüber nachgedacht werden, einen Beauftragten für Deutsche im Ausland zu schaffen.<sup>344</sup>

## 9.3 Empfehlungen

Die Kommission stellt fest, dass der Anteil an Auslandsdeutschen, die sich an Wahlen in Deutschland beteiligen, sehr gering ist.

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag:

1. weiter zu beraten, welche Maßnahmen – wie etwa die Vereinfachung der Wahlregistrierung von Auslandsdeutschen und die digitale Beantragung von Briefwahlunterlagen – ergriffen werden sollten, um die Teilnahmemöglichkeit von im Ausland lebenden Deutschen an Wahlen zu erleichtern;
2. dafür Sorge zu tragen, dass Statistiken zur Wahl von Deutschen im Ausland regelmäßig erhoben und veröffentlicht werden.

## 10 Wahlprüfung und formale Vorgaben bei der Durchführung von Wahlen

Die Kommission hat sich in ihrer 14. Sitzung am 10. November 2022 auch mit dem Wahlprüfungsverfahren und der Verbesserung weiterer wahlrechtlicher Vorschriften im Zusammenhang mit der Durchführung von Wahlen befasst.

### 10.1 Ausgangslage

Gemäß Artikel 41 Absatz 1 Satz 1 GG ist die Wahlprüfung Sache des Deutschen Bundestages. Gegen die Entscheidung des Bundestages ist gemäß Artikel 41 Absatz 2 GG die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig. Das nähere Verfahren ist im Wahlprüfungsgesetz geregelt.

<sup>340</sup> Laskowski, Kommissionsdrucksache 20(31)050, S. 4.

<sup>341</sup> Steffen, Protokoll der 13. Sitzung, S. 16.

<sup>342</sup> Hennig-Wellsow, Protokoll der 13. Sitzung, S. 17; Vehrkamp, Protokoll der 13. Sitzung, S. 18.

<sup>343</sup> Mellingshoff, Protokoll der 13. Sitzung, S. 18.

<sup>344</sup> Pukelsheim, Protokoll der 13. Sitzung, S. 19.



Bei der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag im September 2021 kam es insbesondere im Land Berlin zu schwerwiegenden Problemen bei der Wahldurchführung. Der Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages befasste sich in der Folge mit 1.713 Wahleinsprüchen im Zusammenhang mit dem Wahlgeschehen im Land Berlin.<sup>345</sup> Zeitgleich zur Bundestagswahl fanden im Land Berlin auch die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen statt. Auch bei diesen Wahlen kam es zu teilweise vergleichbaren Problemen. Das Wahlprüfungsverfahren im Land Berlin ist – im Gegensatz zur Regelung für die Bundestagswahl – einstufig ausgestaltet. Zuständig ist gemäß § 14 Nummer 2 und 3, §§ 40 ff. des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof unmittelbar der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin. In den anderen Bundesländern ist das Wahlprüfungsverfahren überwiegend<sup>346</sup> zweistufig ausgestaltet, wie es auch das Grundgesetz für die Bundestagswahl vorsieht: Zunächst entscheidet der Landtag (beziehungsweise die Bürgerschaft) über Wahleinsprüche. Gegen die Entscheidung kann dann vor den Landesverfassungsgerichten vorgegangen werden. In Bremen und Hessen obliegt die Wahlprüfung speziellen Wahlprüfungsgerichten, die aus Berufsrichtern sowie Abgeordneten bestehen.<sup>347</sup> Gegen die Entscheidungen kann Beschwerde zu den jeweiligen Staatsgerichtshöfen eingelegt werden.<sup>348</sup>

## 10.2 Verlauf der Beratungen

### 10.2.1 Grundsätze der Wahlprüfung

Angesichts der unterschiedlichen Regelungen zur Wahlprüfung in verschiedenen Bundesländern und auf Bundesebene wurde darüber beraten, ob die zweistufige Wahlprüfung auf Bundesebene beibehalten werden solle. Als Argument für eine einstufige gerichtliche Wahlprüfung wurde dabei genannt, dass der Anschein der Befangenheit ausgeschlossen werden könne, wenn nicht Abgeordnete über das Mandat von Kolleginnen und Kollegen und damit gegebenenfalls auch über deren politische Zukunft entschieden.<sup>349</sup> Auch die Dauer des Verfahrens könne für eine einstufige Wahlprüfung sprechen.<sup>350</sup> Sofern die Sorge bestehe, dass das Bundesverfassungsgericht im Falle einer unmittelbaren Zuständigkeit für die Wahlprüfung überlastet würde, müsse dieses personell besser ausgestattet werden.<sup>351</sup> Das Bundesverfassungsgericht funktioniere etwa in Parteiverbotsverfahren auch als Tatsacheninstanz.<sup>352</sup>

Möglicherweise könne ein Wahlprüfungsorgan auch durch parlamentarische und richterliche Mitglieder gemeinsam besetzt werden.<sup>353</sup>

Von anderen Mitgliedern der Kommission wurde gegen eine einstufige Wahlprüfung durch das Bundesverfassungsgericht vorgeschlagen, dass zur Aufklärung von möglichen Wahlfehlern zunächst tatsächliche Ermittlungen anzustellen seien.<sup>354</sup> Eine solche Tatsachenermittlung sei anspruchsvoll und Verfassungsgerichte seien hierfür im Vergleich zu anderen Gerichtsbarkeiten am schlechtesten ausgestattet.<sup>355</sup> Um das Bundesverfassungsgericht nicht über Gebühr zu belasten und dennoch an einer zweistufigen Wahlprüfung festzuhalten, wurde vorgeschlagen, ein zweistufiges Verfahren außerhalb des Bundestages zu etablieren und auch in erster (Tatsachen-)Instanz richterliche Funktionsträger mit der Wahlprüfung zu betrauen.<sup>356</sup> Nach einem anderen Vorschlag soll ein Wahlprüfungsgremium in erster Instanz mit ehrenamtlichen Juristen besetzt werden.<sup>357</sup> Als Alternative hierzu wurde von anderen Kommissionsmitgliedern vorgeschlagen, die erste Tatsacheninstanz nicht gerichtsnah auszugestalten, sondern

<sup>345</sup> Vgl. Dritte Beschlussempfehlung und Bericht des Wahlprüfungsausschusses, Bundestagsdrucksache 20/4000.

<sup>346</sup> Dies ist der Fall in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen; in Rheinland-Pfalz entscheidet in erster Instanz abschließend der Wahlprüfungsausschuss des Landtages und nicht dieser selbst.

<sup>347</sup> Vgl. § 37 Absatz 1 des Bremischen Wahlgesetzes bzw. Artikel 78 der Hessischen Verfassung.

<sup>348</sup> Vgl. § 39 Absatz 1 des Bremischen Wahlgesetzes bzw. § 17 des Hessischen Wahlprüfungsgesetzes.

<sup>349</sup> *Fechner*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 5.

<sup>350</sup> *Kuhle*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 6; *Laskowski*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 9.

<sup>351</sup> *Laskowski*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 9.

<sup>352</sup> *Meinel*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 10 f.

<sup>353</sup> *Kuhle*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 6.

<sup>354</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 6.

<sup>355</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 7; *Meinel*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 10.

<sup>356</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 6.

<sup>357</sup> *Glaser*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 6.

ähnlich wie die Wahlkreiskommission als unpolitisches Expertengremium<sup>358</sup> oder in Form einer neu zu gründenden Behörde<sup>359</sup>.

Gegen die Herauslösung der Wahlprüfung aus dem Bundestag wurde argumentiert, dass diese symbolisch ein wesentlicher Ausdruck der parlamentarischen Autonomie und ein historisch von den Parlamenten des 19. Jahrhunderts erkämpftes demokratisches Recht sei. Die Befassung der Parlamente mit den eigenen Legitimationsgrundlagen sei in der parlamentarischen Demokratie kein Problem, sondern bezeuge gerade die zentrale Stellung des Parlaments.<sup>360</sup>

### 10.2.2 Dauer des Verfahrens

Mehrere Mitglieder der Kommission wiesen auf die lange Verfahrensdauer bei der Wahlprüfung hin.<sup>361</sup> Wenn eine Entscheidung des Parlaments erst anderthalb Jahre nach der Wahl erfolge und im Anschluss das Bundesverfassungsgericht angerufen werde, sei mehr als die Hälfte der Legislaturperiode vorbei, bevor eine rechtskräftige Entscheidung über die verfassungsgemäße Zusammensetzung des Parlaments getroffen werde. Dies sei ein unerträglicher Zustand.<sup>362</sup>

Innerhalb der Wahlprüfung gebe es teils enge Fristen, etwa in Bezug auf das Einlegen einer Wahlprüfungsbeschwerde nach Entscheidung des Deutschen Bundestages.<sup>363</sup> Es stelle sich daher die Frage, ob zur Priorisierung auch innerhalb des Wahlprüfungsverfahrens Fristen eingeführt werden sollten, die nur in Ausnahmefällen verlängert werden könnten.<sup>364</sup>

### 10.2.3 Formelle Vorgaben bei der Durchführung von Wahlen

In den Beratungen wurde darauf hingewiesen, dass die Tätigkeit des Wahlprüfungsausschusses in Bezug auf die Ereignisse in Berlin auch deswegen erschwert gewesen sei, weil die Niederschriften der Wahlvorstände unzureichend gewesen seien oder es schlicht keine Niederschriften gegeben habe.<sup>365</sup> Möglicherweise bedürfe es präziserer Vorschriften im Zusammenhang mit der Erstellung von Niederschriften. Auch könne darüber nachgedacht werden, die Niederschriften zu digitalisieren.<sup>366</sup>

Zudem stelle sich die Frage, ob Landes- und Bundeswahlleiterinnen und -leitern Einsichts- oder Auskunftsrechte gegenüber den für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen zuständigen Behörden benötigen würden. Die Landeswahlleitung in Berlin habe etwa bemängelt, dass es Schwierigkeiten gegeben habe, Informationen von den örtlichen Wahlbehörden zu erhalten und insbesondere Niederschriften einzusehen.<sup>367</sup>

Solche zusätzlichen formalen Vorgaben würden die Korrektheit der Wahl fördern und bei der Wahlvorbereitung helfen. Je intensiver formale Anforderungen im Vorfeld gestellt würden und je mehr man die Wahlhelfer vorbereiten möchte, desto stärker könne jedoch die Bereitschaft sinken, eine Tätigkeit als Wahlhelfer zu übernehmen.<sup>368</sup>

## 10.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag mehrheitlich, über die Regelungen der Wahlprüfung und möglichen Änderungsbedarf vor dem Hintergrund der Wahlprüfungsverfahren in Bezug auf die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag unter Berücksichtigung der Empfehlung des Wahlprüfungsausschusses weiter zu beraten.

<sup>358</sup> Grzeszick, Protokoll der 14. Sitzung, S. 7.

<sup>359</sup> Schmahl, Protokoll der 14. Sitzung, S. 11.

<sup>360</sup> Meinel, Protokoll der 14. Sitzung, S. 10.

<sup>361</sup> Kuhle, Protokoll der 14. Sitzung, S. 6.

<sup>362</sup> Mellinghoff, Protokoll der 14. Sitzung, S. 12.

<sup>363</sup> Grzeszick, Protokoll der 14. Sitzung, S. 12.

<sup>364</sup> Mellinghoff, Protokoll der 14. Sitzung, S. 12; Grzeszick, Protokoll der 14. Sitzung, S. 12.

<sup>365</sup> Fechner, Protokoll der 14. Sitzung, S. 5; Vehrkamp, Protokoll der 14. Sitzung, S. 7 f.

<sup>366</sup> Vehrkamp, Protokoll der 14. Sitzung, S. 8.

<sup>367</sup> Fechner, Protokoll der 14. Sitzung, S. 5.

<sup>368</sup> Grzeszick, Protokoll der 14. Sitzung, S. 7.

## 10.4 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

Die AfD-Fraktion empfiehlt:

Bei der Wahlprüfung: Zweistufiges Verfahren beibehalten – Justizförmige Konstruktion einführen

Das Wahlprüfungsgesetz solle mit einem effektiveren und weniger anfälligen Wahlprüfungsverfahren ertüchtigt werden, das die zweistufige Wahlprüfung beibehalte, im ersten Prüfgang (Einspruchsstufe) aber ein ausschließlich aus Berufsrichtern bestehendes Wahlprüfungsgericht einführe. Auf der zweiten Prüfebene (Beschwerdestufe) könne das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Die in der ersten Stufe der Wahlprüfung berufenen Richter dürften weder zum Zeitpunkt ihrer Berufung noch in dem Zeitraum von fünf Vorjahren und auch nicht während ihrer Prüftätigkeit einer politischen Partei im Sinne des Parteiengesetzes angehören. Die Berufungsvoraussetzungen seien vor Eintritt in das Gremium und nach Abschluss der Gremienarbeit (keine Parteizugehörigkeit während des Prüfgangs) auf geeignete Weise nachzuweisen.

Mit dieser Reform solle eine weitestgehend unbefangene Wahlprüfung auf der 1. Ebene des zweistufigen Wahlprüfungsverfahrens etabliert werden.

## 11 Veröffentlichung von Wählerbefragungen

Die Kommission hat sich in ihrer 14. Sitzung am 10. November 2022 auch mit der Veröffentlichung von Wählerbefragungen befasst.

### 11.1 Ausgangslage

Der Bundeswahlleiter hatte in einem Schreiben an die Präsidentin des Deutschen Bundestages im Nachgang zur Bundestagswahl 2021 verschiedene Anregungen zu erwägenswerten Änderungen zum Bundeswahlgesetz mitgeteilt. Diese beruhten auch auf Hinweisen der Mitglieder des Bundeswahlausschusses. Angeregt wurde etwa eine Änderung des § 32 Absatz 2 BWG dergestalt, dass vom bestehenden Verbot der Veröffentlichung von Ergebnissen der Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe vor Ablauf der Wahlzeit auch Wählerinnen und Wähler erfasst werden, die ihre Stimme per Briefwahl abgegeben haben. Solche Befragungsergebnisse sind nach Auffassung des Bundeswahlleiters geeignet, das Wahlverhalten anderer zu beeinflussen. Desgleichen müsste die Veröffentlichung angeblicher oder vermeintlicher Wählernachbefragungen verboten werden, da diese eine nicht minder wählerbeeinflussende Wirkung hätten.

### 11.2 Verlauf der Beratungen

Mehrere Mitglieder der Kommission haben sich in den Beratungen ausdrücklich für ein Verbot der Veröffentlichung von Briefwählerbefragungen beziehungsweise vermeintlicher Wählernachbefragungen vor Ablauf der Wahlzeit ausgesprochen. Die Anregungen des Bundeswahlleiters zur Verschärfung von § 32 Absatz 2 BWG sollten aufgegriffen werden, da diese essentiell seien.<sup>369</sup>

### 11.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag mehrheitlich, weiter zu beraten, ob ein Verbot der Veröffentlichung von Wählerbefragungen vor Ablauf der Wahlzeit erforderlich ist.

## 12 Wahlkreiskommission

Die Kommission hat in der 14. Sitzung am 10. November 2022 erörtert, ob die Transparenz der Wahlkreiskommission nach § 3 Absatz 2 BWG erhöht werden sollte.

### 12.1 Ausgangslage

Die Wahlkreiskommission nach § 3 Absatz 2 BWG ist ein parteipolitisch unabhängiges und weisungsfreies Sachverständigengremium. Die Wahlkreiskommission besteht aus dem Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, einem Richter des Bundesverwaltungsgerichts und fünf weiteren Mitgliedern aus den Länderverwaltungen, die vom Bundespräsidenten ernannt werden. Sie berichtet nach jeder Bundestagswahl über Änderungen der Bevöl-

<sup>369</sup> Mellinghoff, Protokoll der 14. Sitzung, S. 7; Schmahl, Protokoll der 14. Sitzung, S. 11 f.

kerungszahlen im Wahlgebiet und legt dar, ob und welche Änderungen der Wahlkreiseinteilung sie für erforderlich hält. Der Bericht der Wahlkreiskommission wird innerhalb von 15 Monaten nach Beginn einer Wahlperiode des Bundestages erstattet und als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.<sup>370</sup>

## 12.2 Verlauf der Beratungen

In der Kommission wurden keine Gründe gesehen, die bisherige Verfahrensweise der Wahlkreiskommission wesentlich zu ändern. Insbesondere würde eine höhere Transparenz der Tätigkeit der Wahlkreiskommission, die ein echtes Expertengremium sei, zu einer größeren Politisierung führen.<sup>371</sup> Die derzeitige Ausgestaltung der Wahlkreiskommission als Expertengremium sei ein institutioneller Mechanismus gegen manipulative Wahlkreiszuschnitte (sog. „Gerrymandering“).<sup>372</sup> Hingewiesen wurde darauf, dass die Wahlkreiskommission lediglich Vorschläge zum Wahlkreiszuschnitt mache und die abschließenden politischen Entscheidungsbefugnisse beim Gesetzgeber lägen. Teils wurde für die vorbereitende Tätigkeit der Wahlkreiskommission beim Zuschnitt der Wahlkreise eine umfassende Transparenz nicht als zwingend erforderlich angesehen, da die Wahlkreiskommission als vorbereitendes Gremium letztlich keine politische Verantwortung trage, sondern diese beim Gesetzgeber liege.<sup>373</sup> Teils wurde vertreten, dass die Wahlkreiskommission auch öffentlich tagen könnte.<sup>374</sup> Für erwägenswert wurde gehalten, dass die Wahlkreiskommission in ihrem Bericht die angewandten Parameter für ihre Vorschläge zur Änderung der Wahlkreiseinteilung intensiver als bisher darstelle.<sup>375</sup> Ebenso wurde befürwortet, die angewandten Parameter stärker zu definieren, um eine weitergehende Dokumentation der Abwägungen der Wahlkreiskommission für einen bestimmten Wahlkreiszuschnitt herbeizuführen und um die Ergebnisse der Wahlkreiskommission im Einzelfall für die Öffentlichkeit – insbesondere bei Kritik an Vorschlägen zum Neuschnitt von Wahlkreisen – nachvollziehbarer zu machen. Sofern der Gesetzgeber von Vorschlägen der Wahlkreiskommission abweicht, wurde befürwortet, die Gründe für Änderungen zu dokumentieren, auch um das Vertrauen in den Wahlprozess und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung des Bundestages zu gewährleisten.<sup>376</sup>

## 12.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag, keine Maßnahmen zu ergreifen, um die bisherige Verfahrensweise der Wahlkreiskommission wesentlich zu ändern. Erwägenswert sei aber, die Wahlkreiskommission zu verpflichten, die angewandten Parameter in ihrem Bericht eingehender als bisher zu erläutern.

## 13 Wahlkreiszuschnitt

Die Kommission hat sich in der 14. Sitzung am 10. November 2022 mit einzelnen Aspekten zum Zuschnitt der Wahlkreise für die Bundestagswahl nach § 3 Absatz 1 BWG befasst.

### 13.1 Ausgangslage

Die Regelung des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BWG enthält Toleranzgrenzen, in welchem Maße die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nach oben oder unten abweichen darf. Es sind zwei Toleranzgrenzen zu beachten. Zum einen sieht § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, erster Halbsatz BWG vor, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises nicht um mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen soll (Soll-Grenze). Zum anderen regelt § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3, zweiter Halbsatz BWG, dass bei einer Abweichung der Bevölke-

<sup>370</sup> Siehe den Bericht der Wahlkreiskommission für die 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages gemäß § 3 des Bundeswahlgesetzes, Bundestagsdrucksache 20/5200.

<sup>371</sup> *Meinel*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 15; *Mellinghoff*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 17; *Grzeszick*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 16; *Heveling*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 19.

<sup>372</sup> *Meinel*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 14; *Hartmann*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 18; *Heveling*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 19; *Pukelsheim*, Kommissionsdrucksache 20(31)054, S. 3.

<sup>373</sup> *Schmahl*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 17 und 20.

<sup>374</sup> *Pukelsheim*, Kommissionsdrucksache 20(31)054, S. 3;

<sup>375</sup> *Schmahl*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 20; *Hartmann*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 18.

<sup>376</sup> *Pukelsheim*, Kommissionsdrucksache 20(31)054, S. 3.

rungszahl eines Wahlkreises vom Durchschnitt, die 25 vom Hundert nach oben oder unten überschreitet, zwingend eine Neuabgrenzung der Wahlkreise vorzunehmen ist (Muss-Grenze). Bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen bleiben Ausländer unberücksichtigt (§ 3 Absatz 1 Satz 2 BWG).<sup>377</sup>

In § 3 Absatz 1 Satz 1 BWG ist zudem vorgesehen, dass bei der Wahlkreiseinteilung die Ländergrenzen einzuhalten sind und die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entspricht. Der Wahlkreis soll zudem ein zusammenhängendes Gebiet bilden und die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte sollen nach Möglichkeit eingehalten werden.

## 13.2 Verlauf der Beratungen

### 13.2.1 Toleranzgrenzen beim Wahlkreiszuschnitt

In den Beratungen der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung von Toleranzgrenzen für den Wahlkreiszuschnitt einen Gestaltungsspielraum habe.<sup>378</sup> Allerdings müssten Wahlkreiszuschnitt und Wahlkreisgröße – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>379</sup> – den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen insbesondere der Wahlrechtsgleichheit nach Artikel 38 GG entsprechen.<sup>380</sup> Beim konkreten Zuschnitt der Wahlkreise bestehe außerdem ein allgemeines verfassungsrechtliches Gebot zur Schaffung möglichst gleich großer Wahlkreise und eine Überprüfungs- und Korrekturpflicht hinsichtlich der Einhaltung der Kriterien des § 3 Absatz 1 Satz 1 BWG.<sup>381</sup> Die Wahlrechtsgleichheit ermögliche beim Vorliegen von zwingenden Gründen jedoch grundsätzlich Abweichungen einzelner Wahlkreise von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße. Diese Gründe ergäben sich aus der föderalen Gliederung des Wahlgebiets in Deutschland sowie dem Erfordernis der Beachtung administrativer Grenzen. Ebenso könnten beim Zuschnitt der Wahlkreise im Rahmen der geltenden Toleranzgrenzen Gründe berücksichtigt werden, die in der Organisation der mit den Wahlen befassten staatlichen Stellen, der Struktur der politischen Parteien, der politischen Willensbildung und der Chancengleichheit der Kandidaten lägen.<sup>382</sup> Auch die Kommunikation unter den Wahlberechtigten sowie zwischen Wahlberechtigten und Wahlbewerbern solle aufgrund des Wahlkreiszuschnitts nicht zu sehr erschwert werden. Zwischen dem konkreten Zuschnitt der Wahlkreise und der Wahlrechtsgleichheit bestehe insofern ein Spannungsverhältnis.<sup>383</sup>

Diskutiert wurden auch die Empfehlungen zum Wahlkreiszuschnitt der beim Europarat angegliederten Venedig-Kommission.<sup>384</sup> Deren Empfehlungen sehen vor, dass Wahlkreise lediglich eine Abweichungsspanne von 10 vom Hundert (Soll-Grenze) und höchstens 15 vom Hundert (Muss-Grenze) nach oben oder unten von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße haben dürfen. In der Kommission bestand überwiegend die Einschätzung, dass die Empfehlungen der Venedig-Kommission nur begrenzt auf das deutsche personalisierte Verhältniswahlssystem übertragbar seien.<sup>385</sup> Die Empfehlungen seien kontextbezogen und hätten eher die Mehrheitswahl im Blick.<sup>386</sup> Es wurde darauf hingewiesen, dass eine Absenkung der Toleranzgrenzen häufigere Veränderungen des Wahlkreiszuschnitts zur Folge hätten.<sup>387</sup> Teilweise wurde aber auch eine Annäherung an die Vorschläge der Venedig-Kommission für erwägenswert gehalten, weil die geltende 25-vom-Hundert-Grenze nach dem Bundeswahlgesetz Unterschiede von bis zu 120.000 Einwohnern bei der Wahlkreisgröße erlaube, was nicht unerheblich sei.<sup>388</sup>

<sup>377</sup> In der vom Deutschen Bundestag am 17. März 2023 beschlossenen Fassung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Bundeswahlgesetzes ist vorgesehen, die Toleranzgrenzen für die Abweichung von Wahlkreisgrößen abzusenken. Danach soll ein Neuzuschnitt der Wahlkreise bereits ab einer Abweichung von 10 Prozent erfolgen und ist ab einer Abweichung von 15 Prozent zwingend (Bundestagsdrucksache 20/6015, S. 7.)

<sup>378</sup> von Achenbach, Protokoll der 14. Sitzung, S. 13.

<sup>379</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95 – BVerfGE 95, 335, 363.

<sup>380</sup> Laskowski, Protokoll der 14. Sitzung, S. 13; Schmahl, Protokoll der 14. Sitzung, S. 17.

<sup>381</sup> von Achenbach, Protokoll der 14. Sitzung, S. 13.

<sup>382</sup> Schmahl, Protokoll der 14. Sitzung, S. 17.

<sup>383</sup> von Achenbach, Protokoll der 14. Sitzung, S. 14.

<sup>384</sup> Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats (Venedig-Kommission), Verhaltenskodex für Wahlen – Leitlinien und erläuternder Bericht, Ziff. I 2.2.

<sup>385</sup> Vehrkamp, Protokoll der 14. Sitzung, S. 16; Grzeszick, Protokoll der 14. Sitzung, S. 16.

<sup>386</sup> Pukelsheim, Kommissionsdrucksache 20(31)054, S. 1.

<sup>387</sup> Mellinghoff, Protokoll der 14. Sitzung, S. 17.

<sup>388</sup> Schmahl, Protokoll der 14. Sitzung, S. 17 und 20; ähnlich, Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)053, S. 2.

Die Kommission hat die Regelungen zum Wahlkreiszuschnitt auch vor dem Hintergrund der vorgetragenen Reformvorschläge zur Verkleinerung des Bundestages diskutiert. Konsens bestand darin, dass die Toleranzgrenzen zum Wahlkreiszuschnitt sehr von der Ausgestaltung des Wahlsystems abhingen.<sup>389</sup> Je nach Ausgestaltung des konkreten Wahlsystems müssten beim Wahlkreiszuschnitt und den Toleranzgrenzen sehr unterschiedliche Folgerungen gezogen werden. Lokale Ungleichheiten beim Wahlkreiszuschnitt wurden als eher unproblematisch angesehen, wenn die Proportionalrepräsentation auf Bundesebene eindeutig und widerspruchsfrei durchgeführt werde. So müsste ein idealtypisches Zweitstimmensystem mit einer Proportionalrepräsentation auf nationaler Ebene, anders als ein Wahlsystem mit starken Mehrheitswahlelementen, den Wahlkreiszuschnitt unter dem Aspekt der Wahlrechtsgleichheit nicht so strikt durchführen.<sup>390</sup>

Bei Umsetzung des von den Obleuten der Koalitionsfraktionen eingebrachten Vorschlags der verbundenen Mehrheitsregel, bei dem die Zusammensetzung des Bundestages dem Zweitstimmenproporz der Parteien entspricht,<sup>391</sup> wurden die wenigsten Probleme beim Wahlkreiszuschnitt gesehen; das Erfordernis der Zweitstimmendeckung würde eine Verzerrung des Verhältniswahlergebnisses durch die Ergebnisse in den Wahlkreisen systemisch ausschließen.<sup>392</sup> Hingewiesen wurde jedoch darauf, dass auch nach diesem Modell in den Wahlkreisen mitentschieden werde, wer ein Mandat als Abgeordneter im Bundestag erhalte. Die Wahl in den Wahlkreisen sei relevant für die Personalauswahl, die Stimmchance des Wählers und die Kandidatenchance. Außerdem sei wegen der im System der verbundenen Mehrheitsregel enthaltenen Möglichkeit der Nichtzuteilung von Wahlkreismandaten der Wahlkreiszuschnitt bedeutsam.<sup>393</sup> Die Nichtzuteilung eines Wahlkreismandates erfolge bei fehlender Zweitstimmendeckung stets im Vergleich mit anderen Wahlkreisen, so dass es für Kandidatinnen und Kandidaten in den Wahlkreisen ein wesentlicher Unterschied sei, wie ein Wahlkreis zugeschnitten sei.<sup>394</sup> Das System der verbundenen Mehrheitsregel mit einer starken Verhältniswahlkomponente erfordere somit eine gleichheitsrechtliche Komponente beim Wahlkreiszuschnitt.<sup>395</sup>

Demgegenüber würde die Optimierung des Wahlkreiszuschnitts bei Umsetzung des von Sachverständigen *Grzeszick*, *Mellinghoff* und *Schmahl* vorgeschlagenen Modells eines „echten“ Zwei-Stimmen-Wahlrechts<sup>396</sup> aufgrund des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit – auch nach Ansicht der Initiatoren<sup>397</sup> – eine höhere Relevanz haben.<sup>398</sup> In diesem Modell hätte die Mehrheitswahlkomponente einen höheren Einfluss auf das Gesamtergebnis der Wahl als in einem Wahlsystem mit einer starken oder ausschließlichen Verhältniswahlkomponente. Die Annäherung an die Empfehlungen der Venedig-Kommission wurde bei Einführung dieses Modells als denkbar angesehen.<sup>399</sup>

### 13.2.2 Wahlkreiszuschnitt und großflächige Wahlkreise

Die Wahlrechtskommission hat diskutiert, ob beim Wahlkreiszuschnitt neben der Bevölkerungszahl auch die räumliche Ausdehnung eines Wahlkreises berücksichtigt werden sollte, um Beeinträchtigungen der Erreichbarkeit, Mobilität und Bürgernähe von Abgeordneten in großen Flächenwahlkreisen auszugleichen.<sup>400</sup>

Teilweise wurden hierfür in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Argumente gesehen, weil der Möglichkeit der effektiven politischen Arbeit von Abgeordneten in den Wahlkreisen maßgebliche Bedeutung zugemessen wurde. Es könne ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) vorliegen, wenn der Wahlkreiszuschnitt zu einer Erschwerung der Kommunikation zwischen Wählerinnen und Wählern untereinander sowie mit den Mandatsbewerberinnen und -bewerbern führe und die politische Willensbildung beeinträchtigt werde.<sup>401</sup>

<sup>389</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 15.

<sup>390</sup> *Meinel*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 14.

<sup>391</sup> Siehe Zwischenbericht der Kommission, Bundestagsdrucksache 20/3250, S. 14 ff.

<sup>392</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 15.

<sup>393</sup> *Heveling*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 19.

<sup>394</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 16; *Heveling*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 19.

<sup>395</sup> *Mellinghoff*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 16.

<sup>396</sup> Siehe Zwischenbericht der Kommission, Bundestagsdrucksache 20/3250, S. 19 ff.

<sup>397</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 20.

<sup>398</sup> *Vehrkamp*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 15.

<sup>399</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 20 f.

<sup>400</sup> Siehe dazu schon aus der 13. Wahlperiode den Schlussbericht der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 13/7950, S. 15 f.

<sup>401</sup> *Laskowski*, Protokoll der 14. Sitzung, S. 13; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18. Juli 2001 – 2 BvR 1252/99 u.a. – NVwZ 2002, S. 71.

Ganz überwiegend sieht die Kommission die Berücksichtigung der flächenmäßigen Ausdehnung eines Wahlkreises beim Zuschnitt der Wahlkreise jedoch kritisch, da ein Spannungsverhältnis mit der Wahlrechtsgleichheit auftreten könne.<sup>402</sup> Die Berücksichtigung der Fläche eines Wahlkreises könne beispielsweise auch die Frage nach anderen Gewichtungsfaktoren nach sich ziehen.<sup>403</sup> Hingewiesen wurde darauf, dass die Bedeutung der Fläche eines Wahlkreises abnehme, da die Kommunikation unter Bürgerinnen und Bürgern, aber auch mit Abgeordneten zunehmend mit Hilfe moderner Telekommunikationsmittel stattfindet.<sup>404</sup> Jenseits der Regelungen zur Wahlkreiseinteilung wird erwogen, bei besonders großflächigen Wahlkreisen eine Verbesserung der Mittelausstattung zu prüfen, wenn die Wahlkreisarbeit aufgrund der räumlichen Ausdehnung des Wahlkreises erkennbar besonders schwierig sei.<sup>405</sup>

### 13.2.3 Ermittlung der Bevölkerungszahl für den Wahlkreiszuschnitt

In den Beratungen der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass der Wortlaut des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BWG für die Berechnung der Einhaltung der Toleranzgrenzen an die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises anknüpfe, während das Bundesverfassungsgericht für die Berechnung die Zahl der Wahlberechtigten zugrunde lege.<sup>406</sup> Das Bundesverfassungsgericht sehe es als problematisch an, dass die Bemessung nach der Bevölkerungszahl auch nicht wahlberechtigte Minderjährige einbeziehe. Im Ergebnis habe das Bundesverfassungsgericht jedoch die geltende Regelung vor dem Hintergrund der Wahlrechtsgleichheit noch als verfassungskonform angesehen, wenn sich die kontinuierliche Überprüfungspflicht des Gesetzgebers beim Wahlkreiszuschnitt mit Hilfe der Wahlkreiscommission auch darauf erstreckt, dass der tatsächliche Anteil der Minderjährigen an der Bevölkerung in den Ländern und den Wahlkreisen annähernd gleichmäßig verteilt ist.<sup>407</sup> Eine Klarstellung sei im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtspolitisch erwägenswert.<sup>408</sup>

## 13.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag mehrheitlich, die Empfehlungen der Venedig-Kommission beim Europarat zur Wahlkreisgröße zu beachten und sähe dies durch den Abschluss des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Bundeswahlgesetzes umgesetzt.

## 13.4 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

Der AfD-Vertreter empfiehlt

1. Die Toleranzgrenzen bei Wahlkreiseinteilungen sollten gesenkt werden.

Die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern müsse deren Bevölkerungsanteil so weit wie möglich entsprechen, und die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises solle nicht mehr als 10 vom Hundert nach oben oder unten von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen. Betrüge die Abweichung mehr als 20 vom Hundert, sei eine Neuabgrenzung vorzunehmen. Der AfD-Obmann begrüße ausdrücklich, dass die Koalitionsfraktionen in ihrem Änderungsantrag zur Bundestags-Drucksache 20/5370 (siehe Ausschussdrucksache 20(4)192) den AfD-Erwägungen weitgehend Rechnung trügen.

2. Die Flächengröße eines Wahlkreises, um noch einen gewissen Bezug der Kandidaten zum Wahlvolk zu gewährleisten, sollte einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Hauptkriterium sollte zwar die Bevölkerungsgröße sein, aber auch die flächenmäßige Bewältigung eines Wahlkreises durch die Kandidaten/Abgeordneten sollte realisierbar bleiben/sein. Auch ein gewisser personaler Bezug zwischen Kandidaten und Wähler sollte hier noch, zumindest im Großen und Ganzen, als Kriterium gelten.

Begründung:

Der AfD-Obmann plädiert für die Absenkung der Toleranzgrenzen, um eine gerechtere Wählerrepräsentanz zu erzielen.

<sup>402</sup> von Achenbach, Protokoll der 14. Sitzung, S. 14; Heveling, Protokoll der 14. Sitzung, S. 21; Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)053, S. 3.

<sup>403</sup> Meinel, Protokoll der 14. Sitzung, S. 15.

<sup>404</sup> Thomae, Protokoll der 14. Sitzung, S. 18.

<sup>405</sup> von Achenbach, Protokoll der 14. Sitzung, S. 14; Pukelsheim, Kommissionsdrucksache 20(31)054, S. 2.

<sup>406</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 31. Januar 2012 – 2 BvC 3/11 – BVerfGE 130, 212.

<sup>407</sup> Schmahl, Protokoll der 14. Sitzung, S. 17; vgl. Bericht der Wahlkreiscommission für die 20. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 20/5200, S. 3.

<sup>408</sup> Grzeszick, Protokoll der 14. Sitzung, S. 16; Laskowski, Protokoll der 14. Sitzung, S. 13; Meinel, Protokoll der 14. Sitzung, S. 15.

Die Notwendigkeit der Umverteilung von Wahlkreisen zwischen den Ländern sowie der Neuabgrenzung einzelner Wahlkreise resultiere unter anderem aus der gesetzlichen Regelung des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 3 und 5 BWG. Danach müsse die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen und solle die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises nicht mehr als 15 vom Hundert nach oben oder unten von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen. Beträge die Abweichung mehr als 25 vom Hundert, sei eine Neuabgrenzung vorzunehmen. Maßgeblich hierfür sei die Zahl der deutschen Bevölkerung, unabhängig von ihrem Alter. Bei der Einteilung sollten die Grenzen der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte nach Möglichkeit eingehalten werden.

Der AfD-Vertreter empfiehlt daher die Senkung der Toleranzgrenzen bei Wahlkreiseinteilungen.

## 14 Modernisierung der Parlamentsarbeit

Die Kommission hat sich in der 15. Sitzung am 1. Dezember 2022 mit ausgewählten Fragen zur Modernisierung der Parlamentsarbeit befasst.

### 14.1 Ausgangslage

Aufgrund der Weiterentwicklung der parlamentarischen Praxis und der technischen Möglichkeiten soll die Parlamentsarbeit modernisiert werden. Dazu hat der Bundestag bereits in seiner 76. Sitzung am 15. Dezember 2022 auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung ein erstes Paket zur Reform der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit Änderungen zur Ausschusstransparenz und zur Regierungsbefragung beschlossen.<sup>409</sup> Die Kommission hat sich in ihren Beratungen vor allem mit Fragen zur Verbesserung der Attraktivität und Transparenz der parlamentarischen Arbeit unter Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung, der Einbeziehung der Anregungen von Bürgerinnen und Bürger sowie der Stärkung der Wahrnehmung parlamentarischer Rechte befasst.

### 14.2 Verlauf der Beratungen

#### 14.2.1 Gestaltung der Parlamentsarbeit

##### Digitalisierung der Parlamentsarbeit

In der Kommission wurden die weitere Digitalisierung der Parlamentsarbeit und die Verwendung von moderner Technik durchweg als angebracht angesehen, um die Arbeitsweise des Bundestages zeitgemäß und effektiv zu gestalten. Teilweise wurden digitale Lösungen bei Abstimmungen als überfällig bezeichnet.<sup>410</sup> Technische Unterstützungen – insbesondere elektronische Abstimmungen – seien auch schon länger in anderen europäischen Parlamenten bekannt.<sup>411</sup> Es wurde aber auch angemerkt, dass der Grad der Digitalisierung allein keine Aussage zulasse, ob parlamentarische Verfahren effektiv gestaltet seien, da der Bundestag auch in schwierigen und krisenhaften Fragen stets schnell entschieden habe.<sup>412</sup> Von Sachverständigen wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die Möglichkeiten einer stärkeren Digitalisierung am besten von den Parlamentariern selbst eingeschätzt werden müsse.<sup>413</sup> Die Anwendung digitaler Lösungen könne am besten in dem betroffenen Bereich beurteilt und entwickelt werden.<sup>414</sup>

Es wurde darauf hingewiesen, dass bei digitalen Lösungen im parlamentarischen Bereich beachtet werden müsse, dass der Bundestag in seiner Außenwirkung attraktiv bleibe. Es gehe um die „Aura“ des Bundestages, die davon lebe, dass der Bundestag ein Ort sei, in dem sich die Abgeordneten zusammenfänden, miteinander kommunizierten und politische Auseinandersetzungen austrügen. So gehe das Grundgesetz – auch soweit die Digitalisierung genutzt werde – davon aus, dass die Entscheidungsfindung der Abgeordneten des Bundestages grundsätzlich in körperlicher Präsenz erfolge.<sup>415</sup> Soweit Entscheidungen des Plenums betroffen seien, müsse auch beim Einsatz von Digitaltechnik das Öffentlichkeitsprinzip gewahrt werden.<sup>416</sup> Die Funktionen des Bundestages könnten aber

<sup>409</sup> Siehe Bundestagsdrucksache 20/4808; Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 2022, BGBl. I S. 2598.

<sup>410</sup> Pukelsheim, Protokoll der 15. Sitzung, S. 10.

<sup>411</sup> Glaser, Protokoll der 15. Sitzung, S. 12.

<sup>412</sup> Hartmann, Protokoll der 15. Sitzung, S. 16.

<sup>413</sup> Grzeszick, Protokoll der 15. Sitzung, S. 5.

<sup>414</sup> Behnke, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7; Möllers, Protokoll der 15. Sitzung, S. 8.

<sup>415</sup> Möllers, Protokoll der 15. Sitzung, S. 8.

<sup>416</sup> Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)056, S. 1.



grundsätzlich durch Digitaltechnik unterstützt werden. Keine Bedenken bestünden dagegen, bei Abstimmungen elektronische Mechanismen einzuführen und zu nutzen. Für die Einführung hybrider Sitzungsformate im Plenum müsse allerdings eine Verfassungsänderung erfolgen.<sup>417</sup>

Für den Einsatz elektronischer Abstimmungen im Plenum spreche, dass Zeit eingespart werde und die vorhandene Beratungszeit effektiver genutzt werden könne.<sup>418</sup> Dabei wurde angeregt, auch digitalisierte Abstimmungen, wie die jetzt üblichen Abstimmungen, eher im Zusammenhang mit der jeweiligen Sachdebatte durchzuführen und nicht – wie etwa im Europäischen Parlament – in Abstimmungsblöcken.<sup>419</sup> Hingewiesen wurde darauf, dass bei digitalen Abstimmungsformaten Fragen der Beschlussfähigkeit beachtet werden müssten. Die Beschlussfähigkeit des Bundestages könne bei digitalen Plenarabstimmungen zu später Stunde in Frage stehen.<sup>420</sup> Hervorgehoben wurde auch, dass namentliche Abstimmungen im Plenum einen kommunikativen Effekt zwischen den Abgeordneten hätten. Abgeordnete würden häufig im Zusammenhang mit namentlichen Abstimmungen persönlich aufeinandertreffen und könnten sich auch fraktionsübergreifend austauschen.<sup>421</sup>

Allgemein positiv wurde die Möglichkeit der Nutzung digitaler Elemente auf Ausschussebene beurteilt, mit denen in der Pandemie gute Ergebnisse erzielt worden seien. Digitale Formate seien besonders geeignet, wenn Ausschussberatungen außerhalb der Sitzungswochen des Bundestages durchgeführt werden müssten oder eine schnelle Form der Zusammenkunft erforderlich sei.<sup>422</sup> Zudem seien digitale Formate eine gute Option, Mandat und Familie besser zu vereinbaren.<sup>423</sup> Auch hier müsse allerdings der direkte Austausch zwischen den Abgeordneten im Zentrum stehen.<sup>424</sup>

### Zeitdruck in parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren

Die Kommission hat sich allgemein damit auseinandergesetzt, dass in parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren häufig – insbesondere auch im Rahmen von Anhörungen – ein hoher Zeitdruck wahrgenommen wird.

Hierzu wurde die Auffassung vertreten, dass die Fristen in der Geschäftsordnung für eine angemessene parlamentarische Beratungszeit von Gesetzgebungsvorhaben so gestaltet werden müssten, dass ausreichende Vorbereitungsmöglichkeiten für die einzelnen Abgeordneten und die politischen Gruppierungen vorhanden seien.<sup>425</sup> Ebenso sei eine effektive Gestaltung der Parlamentsabläufe erforderlich, um bedeutsame Themen länger debattieren zu können.<sup>426</sup>

Auch im Zusammenhang mit Anhörungen zu Gesetzgebungsvorhaben wurde der Zeitdruck häufig als so hoch eingeschätzt, dass eine Sachverständigenberatung nahezu ausgeschlossen sei. Der häufig zu kurze Zeitrahmen bei der Einbindung von Sachverständigen in parlamentarische Beratungen ermögliche keine angemessene Sachverständigenüberlegung und -beratung.<sup>427</sup> Es wurde als sinnvoll angesehen, Anhörungen nicht erst am Ende der parlamentarischen Beratungen durchzuführen, sondern möglichst früh im Verfahren, wenn sich die Fraktionen noch nicht auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten zu einer Vorlage festgelegt hätten. Nach Anhörungen müssten die Fraktionen noch die Gelegenheit haben, die Ergebnisse aufzugreifen, was aber häufig nicht mehr möglich sei, da schon kurz nach der Anhörung die abschließende Plenarberatung stattfinde.<sup>428</sup> Ergebnisse von Anhörungen könnten dann oft nicht mehr in die Plenarberatungen einfließen. Vor diesem Hintergrund wurde erwogen, bereits vor der ersten Lesung eines Gesetzentwurfs grundsätzlich Anhörungen durchzuführen; im Verlauf der Beratungen könne dann bei Auftreten neuer Gesichtspunkte notfalls noch eine weitere Anhörung durchgeführt werden.<sup>429</sup>

<sup>417</sup> Möllers, Protokoll der 15. Sitzung, S. 8.

<sup>418</sup> Hennig-Wellsow, Protokoll der 15. Sitzung, S. 14.

<sup>419</sup> Pukelsheim, Protokoll der 15. Sitzung, S. 16.

<sup>420</sup> Wawzyniak, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7; Fechner, Protokoll der 15. Sitzung, S. 14.

<sup>421</sup> Heveling, Protokoll der 15. Sitzung, S. 12.

<sup>422</sup> Heveling, Protokoll der 15. Sitzung, S. 12.

<sup>423</sup> Ferner, Protokoll der 15. Sitzung, S. 10.

<sup>424</sup> Heveling, Protokoll der 15. Sitzung, S. 12.

<sup>425</sup> Glaser, Protokoll der 15. Sitzung, S. 12.

<sup>426</sup> Ferner, Protokoll der 15. Sitzung, S. 17.

<sup>427</sup> Grzeszick, Protokoll der 15. Sitzung, S. 5.

<sup>428</sup> Pukelsheim, Protokoll der 15. Sitzung, S. 17; Grzeszick, Protokoll der 15. Sitzung, S. 20.

<sup>429</sup> Ferner, Protokoll der 15. Sitzung, S. 17.

Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang auch die Gestaltung von Anhörungen. Häufig würden die Fraktionen in Anhörungen lediglich Fragen an die von ihnen benannten Sachverständigen richten.<sup>430</sup> Vor diesem Hintergrund müssten sich die Fraktionen überlegen, welches Ziel sie mit einer Sachverständigenanhörung verfolgen wollten: Gehe es um Zustimmung zu eigenen Vorstellungen oder solle eine offene Diskussion über eine Thematik geführt werden.<sup>431</sup> Dazu wurde angeregt, Anhörungen so zu gestalten, dass pro Anhörung höchstens drei Sachverständige benannt werden könnten und die Fraktionen sich über die Sachverständigen einigen müssten.<sup>432</sup> Hingewiesen wurde darauf, dass bereits heute viele Verbesserungen in Anhörungen auf Grundlage der geltenden Geschäftsordnung vorgenommen werden könnten: Fragen an Sachverständige könnten von allen Fraktionen gestellt werden und nicht nur von der Fraktion, die den betreffenden Sachverständigen benannt habe.<sup>433</sup> Weitergehende Überlegungen zu Anhörungen könnten auch sein, dass auch Bürgerinnen und Bürger als Zusatzgutachter agierten und eine weitere Sichtweise in eine Anhörung einbringen könnten.<sup>434</sup>

Als zweckmäßig wurde angesehen, die Details der Abläufe von Anhörungen in allen Ausschüssen möglichst einheitlich zu gestalten. Dieses wäre sowohl für Sachverständige als auch für Abgeordnete bei Teilnahme an Anhörungen in verschiedenen Ausschüssen eine Erleichterung. Im Übrigen würde es auch zur Verlangsamung von Gesetzgebungsverfahren beitragen, wenn die abschließende Lesung eines Gesetzes erst dann stattfinden könne, wenn das Anhörungsprotokoll vorliege.<sup>435</sup>

### Sitzungszeiten

In den Beratungen der Kommission wurde die häufige Ausdehnung der Sitzungszeiten des Bundestages bis in die Nacht angesprochen. Hierin wurde eine Einbuße der Attraktivität des Parlaments gesehen.<sup>436</sup>

Zur Vermeidung langer Nachtsitzungen wurde angeregt, insgesamt die Redezeiten im Plenum zu verkürzen. Es könne überlegt werden, ob pro Tagesordnungspunkt lediglich zwei Rednerinnen oder Redner für jede Fraktion das Wort ergreifen könnten.<sup>437</sup> Dagegen wurde eingewandt, dass bei den Redezeiten eine gewisse Repräsentation nach der Größe der Fraktionen erfolgen müsse, weil insbesondere die größeren Fraktionen unterschiedliche Gesichtspunkte und Positionen abbilden müssten.<sup>438</sup> Weiterhin wurde angeregt, eine Höchstredezeit pro Fraktion für Sitzungen einzuführen. Jeder Fraktion solle zudem ein Prioritätenblock mit einer öffentlichkeitswirksamen Zeit eingeräumt werden.<sup>439</sup> Das aus dem Demokratieprinzip folgende Recht auf Opposition dürfe jedoch nicht beschnitten werden.<sup>440</sup> Zudem wurde erwogen, von vorneherein ein bestimmtes zeitliches Ende einer Plenarsitzung auf 20.00 oder 21.00 Uhr festzulegen.<sup>441</sup> Es könne außerdem überlegt werden, bei der Zeitplanung des Bundestages ein oder zwei weitere Sitzungswochen im Jahr einzuführen, um Nachtsitzungen nach Möglichkeit zu vermeiden.<sup>442</sup>

### Legislativer Fußabdruck

Zur Verbesserung der Transparenz parlamentarischer Arbeit wurde in der Kommission die Etablierung eines sog. legislativen Fußabdrucks nach dem Vorbild des Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes<sup>443</sup> auch auf der Bundesebene angeregt.<sup>444</sup> Forderungen, jedes Gespräch und jeden Kontakt eines Abgeordneten zu dokumentieren, wurden unter Verweis auf verfassungsrechtliche Bedenken nach Artikel 47 GG eher verneint. Hier

<sup>430</sup> Grzeszick, Protokoll der 15. Sitzung, S. 20.

<sup>431</sup> Möllers, Protokoll der 15. Sitzung, S. 18; Behnke, Protokoll der 15. Sitzung, S. 18; Schmahl, Protokoll der 15. Sitzung, S. 19.

<sup>432</sup> Pukelsheim, Protokoll der 15. Sitzung, S. 17.

<sup>433</sup> Möllers, Protokoll der 15. Sitzung, S. 18.

<sup>434</sup> Hartmann, Protokoll der 15. Sitzung, S. 15.

<sup>435</sup> Wawzyniak, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7; Hennig-Wellsow, Protokoll der 15. Sitzung, S. 15.

<sup>436</sup> Steffen, Protokoll der 15. Sitzung, S. 10.

<sup>437</sup> Hennig-Wellsow, Protokoll der 15. Sitzung, S. 14.

<sup>438</sup> Hartmann, Protokoll der 15. Sitzung, S. 15.

<sup>439</sup> Wawzyniak, Protokoll der 15. Sitzung, S. 18.

<sup>440</sup> Wawzyniak, Kommissionsdrucksache 20(31)056, S. 3.

<sup>441</sup> Grzeszick, Protokoll der 15. Sitzung, S. 19.

<sup>442</sup> Hartmann, Protokoll der 15. Sitzung, S. 15; Schmahl, Protokoll der 15. Sitzung, S. 19.

<sup>443</sup> Vom 7. Februar 2019, GVBl. 2019, S. 1. Das Gesetz regelt die Einrichtung einer öffentlich abrufbaren Dokumentation, in der alle an Gesetzgebungsverfahren des Thüringer Landtags oder der Thüringer Landesregierung mitwirkenden natürlichen und juristischen Personen erfasst werden.

<sup>444</sup> Wawzyniak, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7.

würde ein Wertungswiderspruch entstehen, wenn von jedem Abgeordneten die Dokumentation seiner Kontakte erwartet und gleichzeitig ein verfassungsrechtliches Zeugnisverweigerungsrecht nach Artikel 47 GG bestehen würde.<sup>445</sup> Hingewiesen wurde darauf, dass bei Petitionen, die möglicherweise Einfluss auf die Gesetzgebung hätten, eine gewünschte Vertraulichkeit der Petentin oder des Petenten gewahrt werden müsse.<sup>446</sup> Insgesamt müsse bei grundsätzlicher Befürwortung von Transparenz in Gesetzgebungsverfahren die Frage der Vertraulichkeit des Wortes und die Kontrollierbarkeit der Offenlegung beachtet werden. Ebenso müsse es jedem Abgeordneten möglich sein, „Flurgespräche“ zu führen und mit jemandem außerhalb des Parlaments zu telefonieren.<sup>447</sup>

#### 14.2.2 Stärkere Einbeziehung der Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern

Die Kommission hat die Möglichkeiten zur stärkeren Einbeziehung der Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern in parlamentarische Verfahren erörtert.

##### Bürgerräte

Die Kommission schätzt die Etablierung von Bürgerräten, mit denen Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern im politischen Bereich aufgegriffen werden können, überwiegend positiv ein. Durch Bürgerräte würde für die politische Auseinandersetzung ein zusätzlicher Input entstehen. Themen könnten aufgegriffen werden, die ansonsten von der Politik vernachlässigt werden würden.<sup>448</sup> Der Erkenntnisgewinn aus einer anderen Sichtweise von Themen sei positiv zu bewerten.<sup>449</sup> Mit dem Bürgerrat werde ein sinnvolles Instrument zum Austausch etabliert, um Bürgerinnen und Bürger zu erreichen. Insoweit seien Bürgerräte ein Instrument, mit dem die Kreativität des Volkes aktiviert werden könne.<sup>450</sup>

Wichtig sei aber, dass der Bürgerrat kein Instrument sein könne, um Mitwirkungsbefugnisse bei Wahlen, etwa durch eine Verlängerung der Legislaturperiode, auszugleichen.<sup>451</sup> Bürgerräte seien zwar ein Weg, um zu zeigen, dass sich der Parlamentarismus weiterentwickle.<sup>452</sup> Der zentrale Mitwirkungsakt der Bürger sei jedoch die Wahl, die nicht durch einen Bürgerrat ersetzt werden könne. Da ein Bürgerrat keine demokratische Legitimation besitze, könnten seine Entscheidungen keine Bindungswirkung entfalten.<sup>453</sup> Der Bundestag müsse selber entscheiden, ob er Anregungen des Bürgerrates aufgreifen wolle.<sup>454</sup> Nach teilweise vertretener Auffassung sei es mit Bürgerräten jedoch möglich, eine Art Ersatzrepräsentation der Bevölkerung zu schaffen, die im Parlament fehle.<sup>455</sup> Es sei deshalb besonders wichtig, dass in Bürgerräten alle Bevölkerungsgruppen vertreten seien.<sup>456</sup> Aber auch wenn für die Teilnahme an Bürgerräten eine Zufallsauswahl vorgenommen werde, sei noch nicht sicher, ob die Ausgewählten tatsächlich teilnehmen würden oder vor allem diejenigen, die ohnehin schon mit der Materie befasst seien.<sup>457</sup> Gleichzeitig stelle sich die Frage, ob es in Einklang gebracht werden könne, den Parlamentarismus von innen zu reformieren und zugleich ständig neue Kommunikationskanäle – wie etwa Bürgerräte – zu öffnen.<sup>458</sup>

Bürgerräte als Reaktion auf die Parteiverdrossenheit zu installieren, sei jedoch problematisch. Im Zusammenhang mit der Einführung von Bürgerräten könne insofern der Eindruck entstehen, dass der Bundestag nach anderen Mechanismen suche, um vermeintliche Repräsentationsdefizite auszugleichen. Nebenverfahren und Kompensationsmechanismen zeigten jedoch einen Mangel an institutionellem Selbstbewusstsein.<sup>459</sup> Politische Probleme,

<sup>445</sup> *Wawzyniak*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7.

<sup>446</sup> *Thomae*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 13.

<sup>447</sup> *Schmahl*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 19.

<sup>448</sup> *Behnke*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7.

<sup>449</sup> *Steffen*, Protokoll der 10. Sitzung, S. 11.

<sup>450</sup> *Pukelsheim*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 10.

<sup>451</sup> *Behnke*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7.

<sup>452</sup> *Thomae*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 14.

<sup>453</sup> *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)056, S. 4.

<sup>454</sup> *Möllers*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 9.

<sup>455</sup> *Behnke*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 8.

<sup>456</sup> *Ferner*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 10.

<sup>457</sup> *Behnke*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 8.

<sup>458</sup> *Thomae*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 14.

<sup>459</sup> *Möllers*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 9.

die in Bürgerräten formuliert werden würden, müssten letztlich von den Parteien aufgegriffen werden, sofern sie im Bundestag umgesetzt werden sollten.<sup>460</sup>

Es wurden weiterhin einige Aspekte angesprochen, die bei der Durchführung von Bürgerräten beachtet werden sollten. So solle sich ein Bürgerrat mit möglichst handfesten Themen befassen; ein Bürgerrat dürfe kein weiterer „Politikerklärmechanismus“ sein.<sup>461</sup> Von vorneherein dürfe nicht die Illusion entstehen, dass Bürgerräte zu einer Art „Überparlament“ werden könnten, in dem politischer Streit geschlichtet werden könne.<sup>462</sup> Bürgerräte dürften auch nicht zu Alibiveranstaltungen werden, aus deren Ergebnissen nichts folge. Teilweise wurde auch geäußert, Bürgerräte seien eine Ersatzhandlung, weil die Einführung von Volksabstimmungen verworfen worden sei.<sup>463</sup>

### **Bürgerbefragungen**

Angesprochen wurde in der Kommission die Möglichkeit von Bürgerbefragungen. Hier seien verfassungsrechtliche Grenzen vorhanden, wie eine Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs<sup>464</sup> belege, nach der eine Bürgerbefragung keine faktische Bindungswirkung gegenüber dem Gesetzgeber zukommen dürfe.<sup>465</sup> Angeregt wurde zudem, eventuell auch die Ergebnisse eines Bürgerrats mit einer Bürgerbefragung im Sinne eines Mittelwegs zwischen Referenden und parlamentarischen Verfahren zu kombinieren.<sup>466</sup>

### **Mitwirkung von Bürgern mit digitalen Änderungsvorschlägen**

Befürwortet wurde teilweise eine Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern an Gesetzgebungsverfahren mit Hilfe von digitalen Änderungsvorschlägen. Für die Teilnahme an einem solchen Verfahren sei jedoch ein Mindestbeteiligungsquorum erforderlich.<sup>467</sup>

### **Petitionen**

Der Sachverständige *Grzeszick* hat angesprochen, ob eine stärkere Beschäftigung des Bundestages mit Petitionen im Plenum erfolgen solle. Er sieht angesichts der Vielzahl der Petitionen mit häufig sehr individuellen Anliegen vorrangig die Behandlung im Petitionsausschuss als angemessen an. Allgemeine, übergreifende Themen, die auch Gegenstand von Petitionen seien, würden möglicherweise ohnehin in den Beratungen des Bundestages behandelt werden.<sup>468</sup>

## **14.2.3 Wahrnehmung parlamentarischer Rechte**

### **Völkerrechtliche Vertretung des Bundes (Artikel 59 Absatz 2 GG)**

Die Sachverständige *Schmahl* hat angeregt, zur Stärkung parlamentarischer Rechte Artikel 59 Absatz 2 GG moderat zu ergänzen.<sup>469</sup> Nach dieser Regelung bedürften völkerrechtliche Verträge des Bundes der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Ungeklärt sei jedoch, ob das Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes auch für das Anbringen von Vorbehalten, die Rücknahme von einseitigen Interpretationserklärungen, für die Kündigung sowie bei der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen gelte. Die Etablierung einer Rechtspflicht zur Einholung der Zustimmung oder der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften auch in diesen Fällen sei zur demokratischen Legitimation der Außenpolitik erwägenswert. Insbesondere eine Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen könne sich auch grundrechtseinschränkend auf die Rechtsstellung von Individuen auswirken. Aufgrund der Wesentlichkeitstheorie reichten in derartigen Fällen politische Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber der Bundesregierung nicht aus. Vielmehr müsse dem Parlament bei der Beendigung von ordnungsrechtlichen Verträgen eine

<sup>460</sup> *Pukelsheim*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 10.

<sup>461</sup> *Breymaier*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 11.

<sup>462</sup> *Heveling*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 12; *Thomae*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 14.

<sup>463</sup> *Glaser*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 13.

<sup>464</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 21. November 2016, NVwZ 2017, S. 319.

<sup>465</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 6.

<sup>466</sup> *Behnke*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7.

<sup>467</sup> *Wawzyniak*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 7 und Kommissionsdrucksache 20(31)056, S. 5.

<sup>468</sup> *Grzeszick*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 6.

<sup>469</sup> *Schmahl*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 4 f.

aktive rechtliche Rolle zukommen.<sup>470</sup> Zwar habe bei der Entstehung des Grundgesetzes die Annahme bestanden, dass bei Beendigung eines völkerrechtlichen Vertrages der nationalen Souveränität nichts genommen, sondern etwas zurückgegeben werde. Diese Annahme lasse sich jedoch aufgrund der inzwischen hohen Zahl von ordnungsrechtlichen und individualschützenden Verträgen, wie Menschenrechtsverträgen und Umweltschutzverträgen, nicht mehr aufrechterhalten.<sup>471</sup>

Der Sachverständige *Möllers* meinte, dass vor einer Verfassungsänderung schon vorhandene Möglichkeiten der Mitwirkung des Bundestages genutzt werden könnten, um die Beteiligung des Bundestages in internationalen Angelegenheiten zu verbessern und von der Bundesregierung Informationen einzufordern.<sup>472</sup> Als erwägenswert wurde angesehen, den Anwendungsbereich des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) für bestimmte Punkte auch auf andere internationale Verträge auszudehnen.<sup>473</sup> In der Diskussion wurde zudem überlegt, neben einem Beteiligungsgesetz in EU-Angelegenheiten auch ein Beteiligungsgesetz für andere völkerrechtliche Angelegenheiten einzuführen, um den Bundestag oder seine Ausschüsse schon zu einem frühen Zeitpunkt in die entsprechenden Verhandlungen einzubinden.<sup>474</sup> Hingewiesen wurde auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 2022<sup>475</sup> zur Beteiligung des Bundestages in internationalen Angelegenheiten. Es müsse beraten werden, ob und wie das EUZBBG anzupassen sei.<sup>476</sup> Beachtet werden müsse, dass in internationalen Angelegenheiten des Bundestages schon viele Begleitausschüsse bestünden, etwa im Bereich von CETA und in EU-Angelegenheiten. Bei Schaffung weiterer Begleitausschüsse im Bundestag müsse berücksichtigt werden, dass das Parlament seine zentralen Aufgaben im Blick behalte. Eine zu starke Ausdifferenzierung und Arbeitsteilung berge die Gefahr, dass zentrale Aufgaben verloren gingen.<sup>477</sup>

### Koalitionsverträge

Die Sachverständige *Wawzyniak* regte an, dass die von den Regierungsparteien geschlossenen Koalitionsverträge künftig nur noch Vereinbarungen zur Verabschiedung des Haushalts und einigen gemeinsamen Projekten enthielten.<sup>478</sup> Detaillierte Koalitionsverträge über ein gemeinsames Vorgehen der Koalitionspartner im Parlament und den Ausschüssen schaden der Lebendigkeit des Parlaments und der Offenheit für fachliche Argumente. Dazu wurde darauf hingewiesen, dass Koalitionsverträge außerhalb des Parlaments zwischen den Parteien vereinbart werden würden. Koalitionsverträge ersetzen auch keine Debatte im Bundestag, sondern seien die Grundlage für die parlamentarische Arbeit.<sup>479</sup>

### 14.3 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt mehrheitlich:

1. Elektronische Abstimmungen einzuführen, soweit dies die Arbeit des Parlamentes nicht beeinträchtigt, die Natur des Deutschen Bundestages als Arbeitsparlament nicht untergräbt und eine Verbesserung der Arbeitsabläufe bringt. Die Abstimmung soll weiterhin ausschließlich im Plenarsaal stattfinden. Abstimmungen sollen nicht in Abstimmungsblöcken gebündelt werden.
2. Fragen der Modernisierung der Parlamentsarbeit weiter zu beraten.

### 14.4 Sondervotum des Abgeordneten Glaser

Die AfD-Fraktion empfiehlt:

1. Digitale Stimmgeräte im Bundestag zu nutzen.
2. Die Debattendauer solle erhöht werden.

<sup>470</sup> *Schmahl*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 5; *Möllers*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 9; *Ferner*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 10.

<sup>471</sup> *Schmahl*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 19.

<sup>472</sup> *Möllers*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 9.

<sup>473</sup> *Heveling*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 12.

<sup>474</sup> *Ferner*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 9.

<sup>475</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 26. Oktober 2022 – 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15 –, NVwZ 2023, 54.

<sup>476</sup> *Steffen*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 11.

<sup>477</sup> *Möllers*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 17; *Grzeszick*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 19.

<sup>478</sup> *Wawzyniak*, Kommissionsdrucksache 20(31)056, S. 5 f., Protokoll der 15. Sitzung, S. 7.

<sup>479</sup> *Außendorf*, Protokoll der 15. Sitzung, S. 16.

3. Volksabstimmungen sollten eingeführt werden.
4. Gesetzgebungsverfahren entschleunigen - Längere Fristen einführen
5. Die Rolle des Parlaments bei der europäischen Normsetzung müsse verbessert werden.

Begründung: siehe auch aufgeführte Bundestagsdrucksachen.

Zu 1.:

Die AfD-Fraktion möchte den Bundestag effizienter machen und dabei auch die Möglichkeiten der Technik/Digitalisierung nutzen. Zum Beispiel sollten aus Gründen der Transparenz und Zeitersparnis zukünftig digitale Abstimmgeräte zum Einsatz kommen,

- vergleiche Bundestagsdrucksache 19/19243 (Reform des Bundestages – Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Digitale Abstimmungsgeräte nutzen);
- siehe auch Bundestagsdrucksache 20/4281 (Änderung der Geschäftsordnung des Bundestags zur verbesserten Transparenz der Stimmzählung bei einem sogenannten „Hammelsprung“)

Zu 2.:

Die Debattenzeiten im Parlament seien häufig zu kurz, um den wichtigen Themen und unterschiedlichen Gewichtungen gerecht zu werden. Der demokratische Meinungs- und Schlagabtausch komme zu kurz. Für eine differenziertere Darstellung bleibe den Abgeordneten nicht genügend Zeit. Abhilfe könnten unter anderem die Ausdehnung von Plenarzeiten und mehr Technikeinsatz schaffen. Der Opposition könnten aus Gründen der gesamtpolitischen Chancengleichheit längere und gegebenenfalls weitere Slots zugestanden werden.

(siehe auch Aktenvermerk, Referat PD 2 vom 22. November 2022 über derzeitige Modelle der Redezeitverteilung in Bund und Ländern)

Zu 3.:

Die AfD-Fraktion fordere das Thema „Volksabstimmungen“, also der richtigen Urverfahren zur Beteiligung der Bürger bei großen Schicksalsfragen, in der politischen Kultur des Bundes einzurichten (siehe Bundestagsdrucksache 19/26906). Volksabstimmungen seien eine notwendige Ergänzung zur repräsentativen Demokratie; ihre Einrichtung für die Bundesrepublik Deutschland sei bereits im Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG angelegt. Nicht zufällig existiere dieses Institut in vielen alten Demokratien, wie Frankreich, den Niederlanden und in besonders ausgeprägter Form in der Schweiz. Bürgerräte lehne die AfD-Fraktion als Ersatzhandlung ab, weil der Gedanke von „Volksabstimmungen“ damit pervertiert werde. Sie (Bürgerräte) seien eine Täuschung der Öffentlichkeit und all derer, die an Demokratie interessiert seien.

Zu 4.:

Den Punkt „Zeitdruck in Gesetzgebungsverfahren und Entschleunigung“ sehe die AfD-Fraktion als wichtigen Punkt an. Diese Problematik werde schon seit längerem diskutiert. In der Praxis bestehe das Problem darin, dass die Geschäftsordnung für Sachanträge 12 Stunden und für ein Gesetzgebungsvorhaben 24 Stunden Vorlauf vorsehe. Werde so gearbeitet, bestünden keine ausreichenden Vorberatungsmöglichkeiten in den politischen Gruppen sowie bei jedem einzelnen Abgeordneten. Als Beispiel nenne hier der Obmann der AfD-Fraktion die Jahressteuergesetze. Diese Gesetze seien sehr komplex und aufgrund der Darstellung nicht leicht lesbar. Durch das Jahressteuergesetz werde in viele Lebenszusammenhänge eingegriffen. Es sei für den AfD-Vertreter unvorstellbar, die Behandlung solcher Gesetze als einen geordneten Gesetzgebungsprozess zu bezeichnen. Auch sei die Regierung gegenüber den Fraktionen durch den Ministerialapparat bevorzugt. Der AfD-Obmann habe die dringende Bitte, die Fristen in der Geschäftsordnung auch vor dem Gebot des demokratischen Anstandes und hinsichtlich der Chancengleichheit zu ändern, um eine angemessene Beratung möglich zu machen.

Zu 5.:

Das Unterrichtsverfahren im Zusammenhang mit Legislativakten auf EU-Ebene im Sinne von Artikel 23 Absatz 3 GG sei nicht geeignet, eine wirksame Teilhabe des Bundestages zu gewährleisten. Die Vorschriften über die Unterrichtung des Bundestages im Gesetz über die Zusammenarbeit im EUZBBG regelten ein Verfahren, das im praktischen parlamentarischen Betrieb kaum umsetzbar sei. Insbesondere die Regelung über die Wirksamkeit von Stellungnahmen des Bundestages nach § 8 EUZBBG laufe im Ergebnis leer, da die Bundesregierung stets das Recht zustehe, auf EU-Ebene abweichend von einer „Stellungnahme“ zu entscheiden.

Beispielsweise sei der Finanzminister, um den ECOFIN zu nehmen, häufig mit Vor- und Nachbericht in einer Parlamentsrunde, um Stellung nehmen. Das werde auch protokolliert. Eine Art von parlamentarischer Partizipation an den Entscheidungen sei aber nicht gegeben. Um ein plastisches Bild zu geben: Der Finanzminister starte

mit dem Flugzeug in Berlin als Regierungsmitglied und sei weisungsabhängig, mindestens durch die Richtlinienkompetenz des Kanzlers. Wenn er in Brüssel aussteige, sei er Legislativorgan und gestalte im Rat die Gesetze. Hier bestehe ein ungelöstes demokratietheoretisches Problem.

## **15 Sondervoten zum Gesamtbericht**

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

Die CDU/CSU-Fraktion weist ergänzend auf Folgendes hin: Die Kommission hatte sich in mehreren Sitzungen im Mai und Juni 2022 mit Vorschlägen befasst, die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern sollen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und konkrete Empfehlungen der Kommission wurden im Zwischenbericht veröffentlicht, auf den verwiesen wird.

Im Nachgang hierzu wurden mehrere parlamentarische Initiativen zur Verkleinerung des Bundestages vorgelegt. Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben am 24. Januar 2023 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (Bundestagsdrucksache 20/5370) in den Deutschen Bundestag eingebracht. Mit diesem sollte die Zahl der Bundestagsmandate künftig verlässlich auf die Regelgröße von 598 begrenzt werden, da auf Überhang- und Ausgleichsmandate verzichtet werde. Den in den Wahlkreisen mit relativer Mehrheit gewählten Kandidaten würde künftig ein Mandat nur dann zugeteilt, wenn dies durch das Ergebnis der Wahl der Landeslisten gedeckt ist. Stelle eine Partei in einem Bundesland mehr Wahlkreissieger, als dies ihrem Landeslistenergebnis entspricht, sollen – in der Reihenfolge ihrer Ergebnisse bei den Wahlkreisstimmen – entsprechend weniger von ihnen bei der Mandatzuteilung berücksichtigt werden. Der von den Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eingebrachte Gesetzentwurf sah vor, dass parteiunabhängige Wahlkreiskandidatinnen und Wahlkreiskandidaten zur Wahrung ihres passiven Wahlrechts aus Artikel 38 Absatz 2 2. Halbsatz GG mangels entsprechender Möglichkeiten ohne Listendeckung ein Mandat erringen können. Zudem sah der Entwurf vor, dass die im aktuellen BWG enthaltene Grundmandatsklausel beibehalten werden solle, um keine Partei zu benachteiligen. Die ursprünglich geplante Ersatzstimme bei der Wahl einer Wahlkreiskandidatin oder eines Wahlkreiskandidaten wurde aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken wieder verworfen.

### **15.2 Sondervotum des Abgeordneten Glaser**

1. Der Vertreter der AfD-Fraktion begrüßt die Tatsache, dass auch andere Fraktionen im Bundestag in der laufenden Legislatur nunmehr gewillt gewesen seien, eine Wahlrechtsreform für die Bundestagswahl zu verabschieden, die als erstes Ziel sicherstelle, dass der Bundestag nicht über die schon bisher gesetzgeberisch angestrebte Zahl von Bundestagsmandaten in Höhe von 598 anwachse. Dass die Fraktionen der Regierungskoalition in Ihrem letztvorgelegten Gesetzentwurf davon abrückten und nunmehr eine Maximalzahl von 630 Abgeordneten vorsähen, nehme der AfD-Vertreter mit Bedauern zur Kenntnis. Ebenso, dass die CDU-Fraktion über eine bloße Wahlkreisreduzierung hinaus das bisherige System belassen wolle, was theoretisch sogar zu einem Aufwuchs über die bisherige Höchstzahl von 736 Abgeordneten hinausführen könne und zudem zu unangemessener Vergrößerung der Wahlkreise führe, die der Funktion eines Direktmandats entgegenstehe.

2. Der Vertreter der AfD-Fraktion stellt fest, dass das Ziel der signifikanten Reduzierung der Abgeordnetenzahl bereits in der letzten Legislaturperiode (19. Wahlperiode) hätte erreicht werden können, wenn die anderen Fraktionen im Bundestag dem Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 19/22894) der AfD-Fraktion mehrheitlich zugestimmt hätten. Bei Zustimmung säßen derzeit 598 Damen und Herren im Bundestag statt 736. Da die derzeitigen Regierungsfractionen den leitenden Systemgedanken der AfD-Wahlrechtsreform übernommen hätten, wäre dies schon in der 19. Legislatur erreichbar gewesen. Bemerkenswert sei, dass nunmehr auch in der Gesetzesvorlage der Bundesregierung die Grundmandatsklausel entfallen sei, wie dies im AfD-Gesetzesentwurf im Jahr 2020 der Fall gewesen war.

3. Bemerkenswert sei ebenfalls, dass die langwierige Diskussion in der Kommission über ein Ersatzstimmen-Modell zur Vermeidung von Vakanzen in einer kleinen Zahl von Wahlkreisen ergebnislos abgebrochen worden sei; stattdessen sei auch hier die Lösung des AfD-Vorschlags (Vakanzlösung) ohne nähere Darstellung und Begründung übernommen worden.

4. Bedauerlicherweise sei trotz mehrfacher Anregung durch den AfD-Vertreter bis heute der Gedanke über zusätzliche Zweitstimmen dem Wähler die Möglichkeit zu geben auf die Reihenfolge der Bewerber auf den Landeslisten Einfluss zu nehmen, nicht aufgegriffen worden („Offene Listenwahl“).

Der AfD-Vertreter habe dringend darum gebeten, diesem Vorschlag zur Stärkung direkt-demokratischer Elemente, die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken. Diese Idee könne man zugleich als Kompensation für die kleineren Eingriffe in das Direktmandate-System verstehen.

5. Als Diskriminierung müsse der Vorgang empfunden werden, dass Stunden vor Beginn der ersten Kommissionssitzung, die sich mit der Zurückführung der Zahl der Bundestagsmandate beschäftigen sollte, die Obleute der Regierungskoalition eine der AfD entliehenen Konzeption als das von der Koalition beabsichtigte Ergebnis der Kommissionsarbeit über die Presse öffentlich gemacht hätten. Dieser Vorgang zeige ein Verständnis von einer vom Ansatz her paritätisch mit Wissenschaftlern besetzten Kommission, dass weder einer Bundestags-Kommissionsarbeit gerecht werde, noch elementare Anstandsregeln gegenüber den Kommissionärinnen und Kommissionären berücksichtigt. Naheliegenderweise hätten einige der wissenschaftlichen Mitglieder dieser Brückierung Ausdruck verliehen; eine in Fachkreisen sehr angesehene Professorin habe zwischenzeitlich ihr Mandat niedergelegt und ein weiterer Wissenschaftler habe dies in den folgenden Tagen ebenfalls getan. Die Idee der Kommissionseinsetzung sei gewesen, dem ramponierten Ansehen des Bundestags durch jahrelange Verzögerung einer Wahlrechtsreform, mit dem Ziel, die unkontrolliert überbordende Zahl der Abgeordneten zu begrenzen, zumindest in dieser Frage abzuwehren. Die geschilderte Art der Arbeitsdurchführung sei das Gegenteil von einem Beitrag zur Reputationserhöhung des Deutschen Bundestags.

6. Der AfD-Obmann habe beantragt, auch die von den Abgeordneten eingebrachten Stellungnahmen auf der Internetseite der Kommission zu veröffentlichen. Presse, interessierte Öffentlichkeit und Wissenschaft sollten so leichten und umfänglichen Unterlagenzugang erhalten. Die Kommission habe im April 2022 mehrheitlich gegen diesen Vorschlag votiert und beschlossen, lediglich die Stellungnahmen der Sachverständigen zu veröffentlichen. Die Obleuterunde habe sich bereits zuvor auf Initiative Albrecht Glasers darüber ausgetauscht. Mehrheitlich sei man auch dort der Meinung gewesen, das bisherige Prozedere (Veröffentlichung nur von Sachverständigenunterlagen) nicht zu ändern. Abgeordneter Albrecht Glaser (AfD) habe dazu erklärt, dass sich die Sichtweise der Kommission auch hinsichtlich der auf der Bundestagshomepage (der Kommission) veröffentlichten Dokumente hätte fortentwickeln können. Es gehe ausschließlich um umfängliche Transparenz, damit die Tätigkeit der Kommission allen Interessierten zugänglich sei. Bisher seien von Abgeordneten eingebrachte schriftliche Dokumente nicht für die interessierten Zuschauer wahrnehmbar. Die AfD-Fraktion habe vergeblich darum gebeten, an dieser Stelle Transparenz wirklich zu leben.

#### 7. Verkleinerung des Bundestages

Die Fraktion der AfD hat einen eigenen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes in den Deutschen Bundestag eingebracht. Nach diesem solle künftig zur Erringung eines Direktmandats die relative Stimmenmehrheit im Wahlkreis zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung darstellen. Bewerber, die eine relative Stimmenmehrheit errungen hätten, 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 würde zwischen allen qualifizierten Wahlkreiskandidaten eine Reihenfolge gebildet, die sich von oben nach unten nach der Höhe der erzielten prozentualen Stimmergebnisse richte. Zudem solle die Möglichkeit geschaffen werden, die Zweitstimme in bis zu drei Bewerberstimmen aufzuteilen und dadurch die von den Parteien vorgegebene Reihenfolge der Landeslisten zu verändern. Der möglichen Kritik, dass der unmittelbare Wählereinfluss auf die zu wählenden Abgeordneten dadurch geschmälert würde, dass gegebenenfalls nicht alle qualifizierten Wahlkreiskandidaten ins Parlament einziehen, trage der AfD-Gesetzentwurf Rechnung. Es werde nämlich die Möglichkeit geschaffen, auf dem Stimmzettel neben der Kennzeichnung der Partei (Kreuz im Parteienfeld) noch bis zu drei weitere Kennzeichnungen vorzunehmen, indem direkt die Namen einzelner Bewerber auf der Landesliste der Partei, die man wählen möchte, gekennzeichnet würden (Kreuz im Bewerberfeld). Hierdurch könne die von den Parteien vorgegebene Reihenfolge der Bewerber auf den Landeslisten verändert werden. Die endgültige Reihenfolge der Listenbewerber richte sich dann nach der Zahl der persönlich erhaltenen Kennzeichnungen. Wer viele Stimmen erhalte, rutsche weiter nach oben. Wer wenige erhalte, falle in der Reihenfolge der Bewerber zurück. Damit steige der Einfluss des Elektors auf die konkrete Zusammensetzung des Parlaments zugleich deutlich. Außerdem sei durch diese demokratiebelebende Idee mit einer Zunahme der Wahlbeteiligung zu rechnen. Schließlich biete sich über diesen Mechanismus die Möglichkeit, zum Beispiel weibliche Mandatsbewerber unabhängig von der Parteiauswahl bevorzugt zu berücksichtigen.

Die AfD-Fraktion plädierte des Weiteren für die Abschaffung der Grundmandatsklausel. Da sich die Zahl der Direktmandate, die an von Parteien aufgestellte Wahlkreisbewerber vergeben werden, künftig nach dem Verhältnis der Zweitstimmenanteile richte und ein Wahlkreis jedenfalls durch einen von einer Partei aufgestellten Bewerber nur in Zusammenhang mit einem entsprechenden Zweitstimmenergebnis errungen werden könne, müsse



die Möglichkeit, die 5-Prozent-Klausel mittels der Erringung von drei Direktmandaten durchbrechen zu können, systemisch entfallen. Dieser Sichtweise habe sich die Koalition mit ihrem Letztentwurf, der zwischenzeitlich Gesetz geworden sei, angeschlossen.

### 15.3 Sondervotum der Abgeordneten Hennig-Wellsow

Die Fraktion DIE LINKE. weist auf Folgendes hin:

Sowohl der § 55 BWG wie auch der Einsetzungsbeschluss der Kommission<sup>480</sup> sahen einen Abschlussbericht bis zum 30. Juni 2023 vor. In II.2.a. wurde konkretisiert, dass die Kommission „auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl“ sich mit Vorschlägen zur effektiven Verkleinerung des Bundestages in Richtung gesetzlicher Regelgröße und nachhaltiger Verhinderung des Anwachsens des Bundestages befassen soll.

Vor Ende der Kommissionsarbeit und vor einer Debatte über den Abschlussbericht hat der Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen der Koalition gegen die Stimmen Opposition ein Wahlrecht beschlossen. DIE LINKE. ist der Ansicht, dass die im Rahmen der Wahlgesetzgebung erfolgte Streichung der Grundmandatsklausel einer tiefergehenden Debatte der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit der Streichung oder Aufrechterhaltung der Sperrklausel bedurft hätte.

Die 5-Prozent-Sperrklausel sei verfassungsrechtlich für das nunmehr geltende Wahlrecht nach Wegfall der Grundmandatsklausel nicht mehr zulässig. Bei ihr handele es sich um einen suspendierenden Eingriff in die Erfolgswertgleichheit. Die für eine die 5-Prozent-Sperrklausel nicht überwindende Partei abgegebenen Stimmen würden ersatzlos entfallen. Das Bundesverfassungsgericht habe in ständiger Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 129, 300-355) anerkannt, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben müssten. Alle Wählenden sollten daher mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben können. Bei der Verhältniswahl trete zur Zählwertgleichheit auch die Erfolgswertgleichheit. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterliege der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit keinem absoluten Differenzierungsverbot, ob eine Differenzierung gerechtfertigt sei hänge davon ab, ob ein besonderer, sachlich legitimierter zwingender Grund vorliege.

Für die Sperrklausel liege aber nach dem nunmehr verabschiedeten Wahlrecht kein durch die Verfassung legitimer Grund von einem Gewicht, das der Wahlgleichheit die Waage halten könne, vor. Insbesondere sei die Sperrklausel für die Handlungsfähigkeit des Bundestages nicht erforderlich, da in der Geschäftsordnung des Bundestages festgehalten sei, dass Vorlagen nach § 75 GO-BT nur von Fraktionen eingereicht werden können (§ 76 GO-BT). Mit dem konstruktiven Misstrauensvotum in Artikel 67 GG sei zudem sichergestellt, dass einem/einer Kanzler\*in das Misstrauen nur durch die Neuwahl eines/einer Kanzlerin ausgesprochen werden könne.

Zur Begründung der Sperrklausel könne auch nicht auf die Erfahrungen der Weimarer Republik verwiesen werden. Becht weise nach, dass eine Sperrklausel die Weimarer Republik noch instabiler gemacht hätte. Er führe detailliert aus: „Rein rechnerisch hätte die Anwendung der Klausel demnach zur Folge gehabt, dass die schon starke Mehrheit des Kabinetts Scheidemann (Regierungszeit Februar bis Juni 1919) von 311 auf 350 Koalitionstimmen der insgesamt 421 Reichstagsmandate erhöht worden wäre. Auch die darauffolgenden Kabinette Bauer und Müller (Juni 1919 bis März 1920 und März bis Juni 1920) hätten Zugewinne erhalten, die sie aber nicht benötigten, weil sie schon über klare Mehrheiten verfügten. Im 1. Reichstag wäre das Mehrheitskabinett Stresemann (August bis November 1923) etwas gestärkt worden, die 5 Minderheitsregierungen (Fehrenbach, zweimal Wirth, Cuno und Marx) hätten trotzdem über keine Mehrheit verfügt. Zum Teil (Fehrenbach und Marx) wären sie sogar noch geringfügig geschwächt worden. Dies gilt auch für das einzige Kabinett des 2. Reichstages, die Minderheitsregierung Marx (Juni 1924 bis Januar 1925). Im 3. Reichstag hätte das Mehrheitskabinett Luther (Januar 1925 bis Januar 1926) seine Mehrheit ausgebaut, die Minderheitsregierungen Luther (Januar 1925 bis Januar 1926) und Marx (Mai 1926 bis Februar 1927) hätten trotz Klausel über keine Mehrheit verfügt. Dem Mehrheitskabinett Marx (Februar 1927 bis Juni 1928) wäre sogar bei Anwendung der Klausel die Mehrheit genommen worden. Weitere Folge einer Sperrklausel wäre gewesen, dass die staatstragenden und demokratischen Parteien DDP und BVP im 2., 3. und 4. Reichstag nicht mehr vertreten gewesen wären. Zwar wäre die Anzahl der Parteien insgesamt verringert worden; stabilere Mehrheitsverhältnisse hätten deshalb aber nicht bestanden. (...) Seit der Wahl 1930 zum 5. Reichstag hatten die antirepublikanischen Kräfte eine faktische Sperrminorität, die durch die Konzentrationswirkung der Sperrklausel noch verstärkt worden wäre. Ab 1932 (6. Reichstag) verfügten sie ohnedies – obwohl nur in ihrer die Republik ablehnenden Haltung einig, sich sonst bekämpfend – über die Mehrheit.

<sup>480</sup> <https://dserver.bundestag.de/btd/20/010/2001023.pdf>

Insgesamt betrachtet hätte sich die Sperrklausel in der Weimarer Zeit demnach eher negativ ausgewirkt.“ (Becht, Die 5-Prozent-Sperrklausel im Wahlrecht, Seite 149)

Schließlich habe der Parlamentarische Rat sowohl die Option einer Sperrklausel im Grundgesetz wie auch eine konkrete Sperrklausel im ersten Bundestagswahlgesetz abgelehnt. Die im Wahlgesetz zur ersten Bundestagswahl enthaltene Sperrklausel sei auf einen Beschluss der Ministerpräsidenten am 15. Juni 1949 zurückzuführen (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 6, Nummer 29, Seite 812, Fußnote 14). Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass die „Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (...) nicht ein für alle Mal abstrakt beurteilt werden (könne).“ (BVerfGE 82,322; Leitsatz 4b) und später zusätzlich präzisiert: „Eine andere verfassungsrechtliche Beurteilung könnte möglicherweise geboten sein, wenn der sperrklauselbedingte Ausfall an Stimmen einen Umfang erreichte, der die Integrationsfunktion der Wahl (...) beeinträchtigen würde. Der Gesetzgeber muss die Funktion der Wahl als eines Vorgangs der Integration der politischen Kräfte des gesamten Volkes sicherstellen und zu verhindern suchen, dass gewichtige Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben.“ (BVerfGE 146, 327 – 375, Randnummer 71). Mit dem nun mehr beschlossenen Wahlrecht bestehe die nicht ganz unwahrscheinliche Gefahr, dass mindestens zwei Parteien mit Wahlkreisbesten und Zweitstimmenergebnissen um die 5 Prozent im Parlament nicht mehr vertreten wären.

Berlin, den 27. April 2023

**Dr. Johannes Fechner, MdB**

Vorsitzender

**Nina Warken, MdB**

Vorsitzende

*Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.*

**16 Anhang****16.1 Verzeichnis der Kommissionsdrucksachen**

<b>Kommissionsdrucksache 20(31)...</b>	<b>Art, Inhalt</b>
001	Statistikdossier <b>Reform des Bundestagswahlrechts</b> Der Bundeswahlleiter/ Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022
002	Stellungnahme <b>Wahlalter ab 16 Jahren</b> von Dr. 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 Dr. 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 Dr. 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
015	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages Teil II</b> von Dr. 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

Kommissionsdrucksache 20(31)...	Art, Inhalt
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 III</b> von Prof. Dr. Joachim Behnke
025	Stellungnahme <b>Verkleinerung des Bundestages III</b> von Dr. 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 Mellinshoff und Prof. Dr. Stefanie Schmahl
028	Stellungnahme <b>Anmerkungen zur Kommissionsdrucksache 20(31)027</b> von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim
029 (neu)	Beschlussvorlage <b>Eckpunktepapier für den Zwischenbericht</b> der Obleute der Koalitionsfraktionen
030	Stellungnahme <b>Änderungsvorschläge zur Kommissionsdrucksache 20(31)029</b> von Dr. Halina Wawzyniak
031	Beschlussvorlage <b>Eckpunktepapier mit Änderungsvorschlägen</b> der AfD-Fraktion
032	Stellungnahme <b>Anmerkungen zur Kommissionsdrucksache 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 Kommissionsdrucksache 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

<b>Kommissions- drucksache 20(31)...</b>	<b>Art, Inhalt</b>
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
038	Gesetzesentwurf der AfD-Fraktion zur Änderung des Grundgesetzes – <b>Gesetz zur Begrenzung der Amtszeit des Bundeskanzlers</b>
039	Stellungnahme <b>Begrenzung Amts- und Mandatszeiten</b> von Dr. Halina Wawzyniak
040	Stellungnahme <b>Zur Frage der Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages und der Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten</b> von Prof. Dr. Florian Meinel
041	Stellungnahme <b>Begrenzung Amts- und Mandatszeit und Dauer der Legislaturperiode</b> von Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski
042	Stellungnahme <b>Parität</b> von Dr. Anna Gloßner
043	Stellungnahme <b>Parität</b> von Albrecht Glaser MdB (AfD)
044	Stellungnahme <b>Parität III</b> von Dr. Halina Wawzyniak
045	Stellungnahme <b>Parität</b> von Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski
046	Stellungnahme <b>Wege zur Parität im Wahlrecht</b> von Elke Ferner
047	Stellungnahme zur derzeitigen <b>Rechtslage und Praxis und bestehenden Schwierigkeiten bei der Teilnahme der im Ausland lebenden Deutschen an den Bundestagswahlen</b> vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat
048	Stellungnahme <b>Wahldurchführungsfragen</b> von Dr. Halina Wawzyniak
049	Stellungnahme <b>Parität II</b> von Albrecht Glaser MdB (AfD)
050	Stellungnahme <b>Wahldurchführung</b> von Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski
051	Stellungnahme <b>Verpflichtende Selbstverpflichtung</b> von Prof. Dr. Jelena von Achenbach
052	Stellungnahme <b>Parität II</b> von Dr. Anna Gloßner
053	Stellungnahme <b>Wahlkreischnitt und Transparenz</b> von Dr. Halina Wawzyniak
054	Stellungnahme <b>Anmerkungen Wahlkreise</b> von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim
055	Stellungnahme <b>zur Kommissionsarbeit</b> von Albrecht Glaser MdB (AfD)
056	Stellungnahme <b>Modernisierung der Parlamentsarbeit</b> von Dr. Halina Wawzyniak
057	<b>Zeitplan zum Abschlussbericht</b> der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kommissionsdrucksache 20(31)...	Art, Inhalt
058	Stellungnahme <b>Ergänzung zur Kommissionsdrucksache 20(31)055</b> von Albrecht Glaser MdB (AfD)
059	Stellungnahme zu in der 14. Sitzung der Kommission am 10. November 2022 <b>gestellten Fragen von Sebastian Hartmann MdB (SPD) und Alexander Hoffmann MdB (CDU/CSU)</b> vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat
060	Stellungnahme <b>Leitbild Urnenwahl vs. Briefwahl</b> von Albrecht Glaser MdB (AfD)
061	Stellungnahme <b>zu dem Gesetzentwurf auf Bundestagsdrucksache 20/5370 mit einem Ergänzungsvorschlag zur paritätsabhängigen Mandatzuteilung</b> von Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski und Elke Ferner
062	Beschluss über die <b>Teilnahme von Mitgliedern der Kommission an Sitzungen mittels elektronischer Kommunikationsmittel</b>

## 16.2 Verzeichnis der Kurzprotokolle der Kommission

Nr.	Datum der Sitzung	Beratungsgegenstand
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
009	30.08.2022	Beschluss des Zwischenberichts
010	22.09.2022	Verlängerung der Dauer der Legislaturperiode; Begrenzung von Amts- und Mandatszeiten; Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre
011	29.09.2022	Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag
012	13.10.2022	Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag
013	20.10.2022	Bündelung von Wahlterminen in Bund und Ländern; Aufwertung des Wahltages; Steigender Briefwahlanteil; Erleichterte Ausübung des Wahlrechts durch im Ausland lebende Deutsche
014	10.11.2022	Durchführung von Wahlen; Wahlkreiszuschnitte

Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nr.	Datum der Sitzung	Beratungsgegenstand
015	01.12.2022	Modernisierung der Parlamentsarbeit; weiterer Zeitplan
016	27.04.2023	Beschluss des Abschlussberichts

*Vorabfassung – wird durch die endgültige Fassung ersetzt.*