

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit

[AfD-modifizierte](#) - Beschlussvorlage für die Sitzung am 7.7.2022

ZWISCHENBERICHT DER KOMMISSION ZUR REFORM DES WAHLRECHTS UND ZUR MODERNISIERUNG DER PARLAMENTSARBEIT - ECKPUNKTE

I. Verkleinerung des Bundestages/Reform des Wahlrechts

Die Kommission stellt fest:

Das aktuelle Wahlsystem kann dazu führen, dass die Größe des Bundestages stark über die gesetzlich vorgesehene Regelgröße von 598 Mitgliedern anwächst und je nach Wahlergebnis erheblich variiert. Aufgrund der sich verändernden Parteienlandschaft ist ein starkes Anwachsen des Bundestages über seine gesetzliche Regelgröße hinaus wahrscheinlich.

[Von Seiten der Kommissionspolitiker haben Vertreter der Regierungsfractionen, der CDU/CSU-Fraktion und der AfD-Fraktion Vorschläge unterbreitet, die zu einer Verkleinerung des Bundestages führen sollen.](#)

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag:

1. Das Wahlsystem sollte so reformiert werden, dass die Regelgröße des Deutschen Bundestags von 598 Sitzen sicher eingehalten wird.
2. Das Grundprinzip der personalisierten Verhältniswahl sollte beibehalten werden.
3. Die Sitzverteilung auf die Parteien sollte auch weiterhin nach dem Verhältnis der Zweitstimmen erfolgen. Dabei sollte zunächst auf Bundesebene die Sitzzahl der Parteien festgestellt werden (sog. Oberverteilung). Die 598 Sitze werden im Verhältnis der von den Parteien bundesweit errungenen Zweitstimmen verteilt. Die so ermittelte Sitzzahl einer Partei wird sodann im Verhältnis nach den von ihr in den Ländern erzielten Zweitstimmen auf die Landeslisten der Partei verteilt (sog. Unterverteilung).

[Die AfD hat am 27. Mai 2022 als Kommissionsdrucksache 20\(31\)14, dort Anlage 1, einen Gesetzentwurf vorgelegt, der die beabsichtigte Regelgröße, bei Beibehaltung des personalisierten Verhältniswahlrechts erreicht.](#)

4. Zur Vermeidung von Überhangmandaten sollten einer Partei in einem Land nur so viele Wahlkreismandate zugeteilt werden, wie ihrer Landesliste Mandate zur Verfügung stehen (Zweitstimmendeckung). Haben in einem Land mehr Kandidierende einer Partei in ihrem Wahlkreis die relative Mehrheit der Personenstimmen erhalten, als der Partei Listenmandate zustehen, wird den Kandidierenden, die die relativ geringste Zahl an Personenstimmen in ihrem Wahlkreis erhalten haben, kein Mandat zugeteilt.

5. Für den Fall der Nichtzuteilung eines Wahlkreismandats an den oder die Erstplatzierte, soll der Wahlkreis nicht unbesetzt bleiben. Es sind verschiedene Zuteilungsmechanismen für die alternative Zuteilung des Wahlkreismandats möglich:

a) Vorzugsweise sollte die Zuteilung dieser Wahlkreismandate über eine Ersatzstimme bei der Personenwahl erfolgen, mit der die Wählerinnen und Wähler ihre zweite Präferenz bei der Personenwahl zum Ausdruck bringen können. Die Ersatzstimmen derjenigen Wählerinnen und Wähler, deren Erstpräferenz wegen mangelnder Zweitstimmendeckung des präferierten Kandidaten nicht berücksichtigt werden konnten, werden zu den Erstpräferenzen der anderen Wählerinnen und

Wähler hinzugezählt. Der Wahlkreis wird an den Kandidaten oder die Kandidatin mit den meisten Stimmen und vorhandener Zweitstimmendeckung vergeben.

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

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

c) Die Personenwahl in den Wahlkreisen kann mittels Wahl durch Zustimmung erfolgen. Hierbei kann jede Wählerin und jeder Wähler jedem Kandidaten und jeder Kandidatin eine Stimme geben oder nicht. Der Kandidat oder die Kandidatin, der oder die die Zustimmung der meisten Wähler erhalten hat, erhält das Mandat, wenn seine oder ihre Partei eine Zweitstimmendeckung vorweist. Ist dies nicht der Fall, erhält der Kandidat oder die Kandidatin mit den nächstmeisten Stimmen das Mandat, wiederum vorausgesetzt, dass eine Zweitstimmendeckung gegeben ist.

d) Das Wahlkreismandat kann auch aufgrund eines Präferenzwahlsystems vergeben werden. Hierbei bringt jeder Wähler die Kandidaten in eine Reihenfolge. Der Kandidat mit den wenigsten Erstpräferenzen scheidet zunächst aus. Die Zweitpräferenzen derjenigen Wähler, die diesen Kandidaten gewählt haben, werden an die entsprechenden Kandidaten vergeben. Es scheidet wiederum der schlechteste Kandidat aus. Es wird weiter so verfahren, bis der erfolgreiche Kandidat feststeht. Auch hier wird das Mandat nur an Kandidatinnen und Kandidaten zugeteilt, wenn das Mandat durch Listenstimmen der Partei abgedeckt ist.

Im Unterscheid zu Konzepten, die das Ziel haben, durch Ersatzstimmen o.ä., einen anderen Direktkandidaten zu installieren, vertritt der AfD-Vertreter eine Vakanzlösung; d.h. Direktkandidaten, die nur als Überhangmandate dargestellt werden könnten, sollen nicht durch Mandatsträger ersetzt werden, die auf andere wahltechnische Weise legitimiert werden als alle übrigen Direktmandatsträger. Ein Konzept von Direktmandaten, die durch unterschiedliche Wahlprozesse in die Funktion kommen, kann einer verfassungsrechtlichen Prüfung am Gleichheitsgebot nicht standhalten.

6. Der Vertreter der AfD-Fraktion regte wiederholt an, den Gedanken aufzugreifen über zusätzliche Zweitstimmen dem Wähler die Möglichkeit zu geben auf die Reihenfolge der Bewerber auf den Landeslisten Einfluss zu nehmen.

Der AfD-Vertreter rät dringend dazu, diesem Vorschlag zur Stärkung direkt-demokratischer Elemente die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken. Dies könnte man auch als Kompensation für die Eingriffe in das Institut der Direktmandate verstehen.

7. An der Mandatsverteilung sollen alle Parteien teilnehmen, die mindestens 5 % der gültigen Zweitstimmen erhalten haben. Über die Fortgeltung und die verfassungskonforme Ausgestaltung der bislang bestehenden Grundmandatsklausel zur Teilnahme von Parteien an der Sitzverteilung des Bundestages muss politisch entschieden werden.

Auch die Frage der bisherigen Grundmandats-Regelung muss nach Auffassung des AfD-Vertreters systemgerecht und nicht politisch gelöst werden. Mit Mehrheit errungene Direktmandate können an Wahlvorschläge zugeteilt werden, welche mit den Zweitstimmen die 5%-Hürde nicht überschreiten. Die Zuteilung weiterer Mandate muss ausgeschlossen werden.

8. Die Kandidatur parteiloser Bewerber als Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten sollte weiterhin möglich sein.

9. Das Wahlrecht sollte nachvollziehbar und verständlich sein.

10. Ein Wahlsystem, bei dem ein Teil der Abgeordneten durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen und ein Teil der Abgeordneten durch bundesweite Verhältniswahl nach Landeslisten gewählt wird, die beiden Systeme aber unverbunden nebeneinanderstehen, sollte nicht eingeführt werden.

11. Auch eine Wahlrechtsreform unter Nutzung bisheriger Instrumente, insbesondere einer Reduzierung der Wahlkreiszahl, einer Veränderung der gesetzlichen Regelgröße und einer Verrechnung von Überhangmandaten mit Listenmandaten in anderen Ländern, ist möglich. Sie bietet aber nicht dieselbe Gewähr für eine wirksame Reduzierung der Sitzzahl des Bundestages.

II. Aktives Wahlrecht ab 16 Jahren

Die Kommission stellt fest:

1. Die Absenkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre bedarf für die Bundestagswahl einer Verfassungsänderung in Artikel 38 Absatz 2 Grundgesetz.

2. Für die Wahl zum Europäischen Parlament kann das aktive Wahlrecht durch den Gesetzgeber ohne Verfassungsänderung auf 16 Jahre abgesenkt werden.

3. Die Festlegung eines Mindestalters von 16 Jahren bewegt sich sowohl für die Bundestagswahl als auch für die Wahl zum Europäischen Parlament innerhalb des Einschätzungsspielraums des (Verfassungs-)Gesetzgebers und ist verfassungsrechtlich möglich. Es sprechen ebenso keine verfassungsrechtlichen Gründe dagegen, das aktive Wahlrecht von 18 Jahren beizubehalten.

Die Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag:

1. Für eine Absenkung des aktiven Wahlalters sowohl bei Europa- als auch bei Bundestagswahlen auf 16 Jahre **könnten** das politische Interesse und Engagement vieler junger Menschen, die demografische Entwicklung, das Ziel der Generationengerechtigkeit sowie die positiven Erfahrungen mit einer entsprechenden Absenkung bei Landtags- und Kommunalwahlen in mehreren Ländern **sprechen**.

Die AfD-Fraktion betont, das wichtige Thema ohne Vorfestlegung zu diskutieren.

Am Wahlalter mit 18 Jahren sollte nach Meinung des AfD-Vertreters tendenziell festgehalten werden.

Entscheidend ist, dass es eine gewisse Symmetrie und Kohärenz der Rechtsordnung gibt. Die maßgeblichen Altersgrenzen in der Rechtsordnung sind kohärent geregelt. Für die demokratische Legitimation ist es entscheidend, dass die Wähler urteilsfähig sind. Entscheidende Anknüpfungspunkte sind die Altersgrenze für die Geschäftsfähigkeit, die zivilrechtliche Deliktsfähigkeit und die Systematik des Jugendgerichtsgesetzes. Vergleichbar muss von Wählern eine Folgenabschätzung des eigenen Verhaltens verlangt werden können.

Der Obmann der AfD-Fraktion stellt fest, dass die Entscheidungs- und Urteilsfähigkeit den Dreh- und Angelpunkt der Debatte darstellt. Ein Wertungswiderspruch muss vermieden werden. Wenn das Rechtssystem davon ausgeht, dass junge Menschen nicht in der Lage sind, Geschäfte des Alltags zu besorgen und strafrechtlich die Konsequenzen des individuellen Verhaltens zu sehen, ist es mindestens widersprüchlich, davon auszugehen, dass diese Menschen angesichts der hochkomplexen Materie eine verantwortliche Wahlentscheidung treffen können. Ähnlich äußern 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.

2. Die Absenkung des Wahlalters sollte insbesondere in den Schulen zusätzlich von Maßnahmen zur Stärkung der politischen Bildung begleitet werden.

Demgegenüber vertritt der AfD-Vertreter die Auffassung, dass politische Zielsetzungen nicht Gegenstand des Schulunterrichts sein können. Das Thema selbst kann selbstverständlich Gegenstand von Ausbildungsveranstaltungen zur politischen Bildung sein.

III. Gleichberechtigte Repräsentanz von Männern und Frauen im Deutschen Bundestag

Die Kommission weist auf ihren [auf § 55 Bundeswahlgesetz fußenden](#) Auftrag aus II. 2. B ihres Einsetzungsbeschlusses (BT Drs. 20/1023) hin, der lautet:

„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.“

Die Kommission stellt fest:

1. Frauen und Männer sind im Deutschen Bundestag nicht ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprechend vertreten. Die Kommission hat die [damit verbundenen Fragen](#) erkannt und in mehreren Kommissionssitzungen erörtert.
2. Vorschläge zur Veränderung des Wahlrechts durch Einführung zwingender Paritätsregeln bis hin zu Rechtsfragen des Eingriffs in die Satzungsautonomie der Parteien mit Blick auf Kandidierendenaufstellungen als auch Regelungen zu Listenaufstellungsverfahren wurden als Kommissionsdrucksachen eingebracht und kontrovers debattiert.
3. Die [Wahlrechtskommission](#) wird sich im zweiten Halbjahr 2022 [erneut mit der Frage des Frauenanteils im Deutschen Bundestag befassen](#). [Vorschläge zur Erreichung gleichberechtigter Geschlechterrepräsentanz sollen erörtert werden](#).
4. Der Schlussbericht der Kommission an den Deutschen Bundestag wird neben einer Darstellung des Debattenstandes eine bewertete Vorschlagsliste zu [möglichst rechtssicheren](#) Paritätsregelungen im Wahl- und Parteienrecht enthalten.