

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Institut für Deutsches  
und Internationales  
Parteienrecht und  
Parteienforschung  
Zentrale Wiss. Einrichtung

**Prof. Dr. Sophie Schönberger**  
Direktorin

Telefon 0211/81-15722  
sophie.schoenberger@hhu.de

Hausanschrift: Ulenbergstr. 127  
www.pruf.de

## Änderung des Bundeswahlgesetzes

### Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 5.10.2020

Düsseldorf, 02.10.2020

#### I. Ausgangslage

Das geltende Wahlrecht zum Deutschen Bundestag sieht zwar eine Sollgröße des Bundestags von 598 Mandaten vor. Es kann jedoch nicht garantieren, dass diese Sollgröße eingehalten wird. Ganz im Gegenteil: Die Gesamtgröße des Bundestages ist im jetzigen System nach oben nahezu offen. Je nach konkretem Wahlergebnis wird die Mandatszahl zum Teil ganz erheblich erhöht. Bereits nach der Bundestagswahl 2017 hat dies dazu geführt, dass der Bundestag mit einer Gesamtgröße von 709 Mandaten um 111 Mandate größer ist als die Sollgröße dies vorsieht. Für die nächste Bundestagswahl sehen Prognosen nach dem geltenden Wahlrecht je nach Wahlergebnis eine Bundestagsgröße von zum Teil deutlich über 800 Abgeordneten vorher.

Ein entsprechendes Anwachsen der Mandatszahl verursacht zum einen deutlich höhere Kosten für das Verfassungsorgan, ohne dass ein Funktionsgewinn erkennbar wäre. Dieser erhöhte Finanzierungsbedarf ist den Wählern schwer vermittelbar und kann daher dazu beitragen, die Politikverdrossenheit zu vergrößern und damit mittel- bis langfristig die Legitimität des demokratischen Verfassungssystems beeinträchtigen. Darüber hinaus droht bei einem weiteren Anwachsen der Gesamtgröße des Bundestags die Gefahr, dass das Bundestagsplenum seine Funktionsfähigkeit als Ort des Austauschs und der Debatte verliert. Denn ein echter Austausch zwischen den Abgeordneten kann nicht mehr funktionieren, wenn die Anzahl der an diesem Austausch Beteiligten zu groß wird und deshalb eine wirkliche Interaktion nicht mehr möglich ist. Zwar begreift sich der

Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf  
Universitätsstraße 1  
40225 Düsseldorf  
Gebäude 37.03  
Ebene 00 Raum 20  
www.hhu.de

**PRUF** INSTITUT FÜR DEUTSCHES  
UND INTERNATIONALES  
PARTEIENRECHT UND  
PARTEIENFORSCHUNG

Bundestag traditionell als „Arbeitsparlament“, in dem wesentliche Arbeitsaufgaben von den ständigen Ausschüssen wahrgenommen werden. Doch zum einen ändert dieses Selbstverständnis nichts an der verbleibenden Notwendigkeit eines arbeitsfähigen Plenums, das in öffentlicher Sitzung verhandelt und die parlamentarischen Angelegenheiten erst für die Bürger erkennbar macht. Zum anderen entsteht durch eine Vergrößerung des Parlaments auch die Notwendigkeit, entweder auch die ständigen Ausschüsse zu vergrößern oder aber die Anzahl der Ausschüsse zu erhöhen und so die konzentrierte inhaltliche Arbeit der Ausschüsse ausfasern zu lassen.

Die genaue Grenze, ab der die Zahl der Abgeordneten ein Parlament funktionsunfähig zu machen droht, lässt sich nicht zahlenmäßig genau bestimmen. Schon jetzt ist der Deutsche Bundestag jedoch das größte demokratische Parlament der Welt. Diese Spitzenposition lässt sich nicht allein mit der hohen Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland erklären. So verfügen etwa die USA mit ihren knapp 330 Millionen Einwohnern über ein Zwei-Kammern-Parlament, das aus 435 Abgeordneten und 100 Senatoren besteht. Das Zwei-Kammern-Parlament Brasiliens, das knapp 210 Millionen Einwohner repräsentiert, besteht aus 513 Abgeordneten und 81 Senatoren. In Japan mit seinen über 125 Millionen Einwohnern besteht das Unterhaus aus 465 Abgeordneten, das Oberhaus aus 242 Mitgliedern. Das Europäische Parlament, das über 510 Millionen Unionsbürger repräsentiert, verfügt über 705 Abgeordnete.

Auch wenn sich die Grenze der Funktionsfähigkeit nicht mit theoretischen Mitteln bestimmen lässt, verbietet es sich doch, diese Grenze empirisch auszutesten. Denn für den Fall, dass tatsächlich die Funktionsfähigkeit des Parlaments aufgrund seiner Größe eingeschränkt wird, wird nicht nur das Vertrauen in die Institution massiv gefährdet. Ein in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkter Bundestag wäre auch nicht mehr in der Lage, ein neues Wahlrecht zu beschließen und so seine Funktionsfähigkeit wiederherzustellen. Aus diesem Grund ist es dringend geboten, das Wahlrecht schnellstmöglich zu reformieren und ein weiteres Anwachsen des Parlaments zu verhindern.

Die Ursache für die stetig steigende Größe des Bundestags liegt darin, dass alle zum Teil miteinander konfligierenden Ziele im bisherigen Wahlrecht einseitig zu Lasten der Parlamentsgröße gelöst werden. So sollen sowohl alle 299 Direktmandate unabhängig vom Zweitstimmenergebnis erhalten bleiben als auch ein (verfassungsrechtlich gebotener) vollständiger Proporzgleich nach Zweitstimmenergebnis erfolgen. Darüber hinaus sieht das jetzige Wahlrecht einen vollständigen föderalen Ausgleich zwischen den Landeslisten einer Partei vor und gleicht schließlich auch

noch unterschiedliche Wahlbeteiligungen in den einzelnen Bundesländern aus. All diese Ziele können jedoch nicht gleichzeitig verwirklicht werden, ohne dass die Gesamtgröße des Bundestages weiter anwächst.

## **II. Reformkonzeption des Entwurfs BT-Drs. 19/22504**

Der vorliegende Gesetzentwurf versucht, die Problematik eines sich weiter vergrößernden Bundestags dadurch zu lösen, dass zum 1.1.2024 die Zahl der Wahlkreise von 299 auf 280 reduziert wird. Darüber hinaus werden – mit sofortiger Wirkung – zwei weitere Änderungen vorgenommen. Zum einen wird eine Regelung in den Gesetzestext aufgenommen, mit der in Zukunft bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben sollen. Zum anderen soll die Berechnung der Anzahl der „Ausgleichsmandate“ so modifiziert werden, dass die Hälfte der auf eine nicht „überhängenden“ Landesliste einer „Überhangpartei“ rechnerisch entfallenden Mandate zur internen Kompensation von Überhangmandaten herangezogen werden können soll.

## **III. Wirkungsweise der Neukonzeption**

Der Gesetzentwurf bewirkt an drei Stellen eine Dämpfung des Anwachsens des Bundestags. Durch die – erst für die Bundestagswahl 2025 geplante – Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise entfallen 18 potentielle Überhangmandate und die mit ihnen verbundenen Ausgleichsmandate. Dieser Effekt tritt unabhängig vom konkreten Wahlergebnis ein und kann in moderater Weise den Anstieg der Mandatszahl dämpfen.

Durch die teilweise Verrechnung von Überhangmandaten mit den Landeslisten derselben Partei tritt eine weitere Dämpfung ein. Allerdings setzt dieser Mechanismus voraus, dass überhaupt Listenmandate der „Überhangpartei“ zur Verfügung stehen, mit denen eine Verrechnung stattfinden kann. Dies ist insbesondere bei der CSU strukturell nicht der Fall, da sie nur mit einer Landesliste antritt, so dass keine Verrechnung stattfinden kann, gleichzeitig aber mit hoher Wahrscheinlichkeit alle Direktmandate gewinnt, ohne dass sichergestellt ist, dass sie auch einen damit korrespondierenden Zweitstimmenanteil von annähernd 50% erreicht. Doch auch bei der CDU ist nach den jetzigen Prognosen keineswegs sichergestellt, dass ein substantieller Anteil von Listenmandaten im ersten Verteilungsschritt entsteht, bei dem eine solche Verrechnung überhaupt greifen könnte. Legt man die Umfragewerte von INSA vom 29.9.2020 sowie die Prognose der Direktmandate von Election.de vom 21.9.2020 zugrunde, so würden auf die CDU bundesweit nur vier Listenmandate entfallen (3 in Hamburg, 1 in

Berlin).<sup>1</sup> Aufgrund des Verrechnungsverfahrens des Gesetzentwurfs, das den Mittelwert zwischen Direktmandaten und Listenmandaten zugrunde legt und dabei auf ganze Mandate aufrundet, hieße das bei dieser Prognose, dass genau ein Mandat intern verrechnet werden könnte. Die Auswirkungen dieser Modifikation hängen daher vom Wahlergebnis ab, dürften aber nach den derzeitigen politischen Gegebenheiten, falls sie überhaupt eintreten, dann nur überaus gering ausfallen.

Schließlich sieht der Gesetzentwurf vor, dass bis zu drei Überhangmandate bei der Erhöhung der Gesamtsitzzahl im Bundestag unberücksichtigt bleiben. Diese Maßnahme dürfte den Anstieg der Gesamtzahl um lediglich eine einstellige Zahl von Mandaten dämpfen.

#### **IV. Verfassungsrechtliche Bewertung**

Der vorliegende Gesetzentwurf unterliegt an mehreren Stellen massiven verfassungsrechtlichen Bedenken. Das betrifft zum einen das Gebot der Normenklarheit (1.), zum anderen den durch die geplante Änderung wieder auftauchenden Effekt des negativen Stimmgewichts (2.), zum dritten die Beeinträchtigung der Wahlgleichheit durch die ausgleichslosen Überhangmandate (3.) sowie zuletzt das verfassungsrechtliche Problem der Funktionsfähigkeit des Bundestags bei weiter ansteigender Gesamtgröße (4.).

##### **1. Gebot der Normenklarheit**

Nach dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG ist der Gesetzgeber gehalten, Gesetze hinreichend bestimmt zu fassen.<sup>2</sup> Welcher Grad an Bestimmtheit geboten ist, lässt sich nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betreffenden Norm ab.<sup>3</sup> Dabei gelten besondere Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm, wenn mit ihr grundrechtseinschränkende Verhaltensanforderungen an die Bürger gestellt werden, da hier für den Bürger erkennbar sein muss, welches Verhalten genau von ihm verlangt wird. Solche Verhaltensanforderungen werden zwar durch das Wahlrecht an den Bürger nicht gestellt. Allerdings ist die Verständlichkeit des Wahlrechts Voraussetzung dafür, dass der Wahlakt von den Wähler\*innen als legitimer demokratischer Akt wahrgenommen wird. Nur, wenn auch in groben Zügen erkennbar und verständlich ist, wie die einzelne Stimme in Mandate umge-

---

<sup>1</sup> Berechnung bei <[www.mandatsrechner.de](http://www.mandatsrechner.de)>.

<sup>2</sup> BVerfGE 49, 168 (181); 59, 104 (114); 78, 205 (212); 103, 332 (384); 131, 316 (342).

<sup>3</sup> BVerfGE 89, 69 (84); 103, 111 (135); 123, 39 (78 f.); 131, 316 (342).

rechnet wird, kann der/die Wähler\*in den Wahlakt als einen Vorgang erleben, in dem er/sie tatsächlich im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG Einfluss auf die Ausübung von Staatsgewalt ausüben kann und so die Ausübung staatlicher Gewalt durch das Parlament legitimiert.

Diesen Anforderungen wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht. Der Neuentwurf ist in seiner Regelungsstruktur derart verworren und schwer verständlich, dass er von einem nicht mit dem Wahlrecht sehr gut vertrauten Leser kaum nachvollzogen werden kann. Insbesondere die Regelungstechnik über eine Vielzahl von Verweisen nach oben und unten ermöglicht es nicht, den Sitzverteilungsmechanismus durch einfache Lektüre des Gesetzeswortlauts zu begreifen.

Diese Unverständlichkeit für den durchschnittlichen (auch juristischen) Leser ist auch nicht der Komplexität der Materie oder des Rechenwegs geschuldet. Ganz im Gegenteil: Gerade der neugefasste § 6 Abs. 5 S. 4 BWahlG zeichnet sich durch ein besonders hohes Maß an *fehlender* Präzision aus. Wenn dort angeordnet wird, dass „bei der Erhöhung [der Gesamtmandatszahl] in den Wahlkreisen errungene Sitze, die nicht nach Absatz 4 Satz 1 von der Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze abgerechnet werden können, bis zu einer Zahl von drei unberücksichtigt“ bleiben, so ist schon nicht klar, worauf sich die Formulierung „die Landesliste“ im Singular bezieht, da auf der Ebene der Erhöhung der Gesamtmandatszahl gerade keine Werte einzelner Landeslisten mehr in dieser Form isoliert in die Berechnung einfließen. Auch würde ein Abstellen auf die „Zahl der für die Landesliste ermittelten Sitze“ dem Wortlaut nach indizieren, dass pro Landesliste einer Partei bis zu drei Überhangmandate unausgeglichen bleiben können, obwohl die Gesetzesbegründung klar davon spricht, dass nur insgesamt bis zu drei solcher unausgeglichenen Überhangmandate entstehen sollen. Schließlich beschreibt auch die Formulierung, diese Sitze sollten „unberücksichtigt bleiben“ nicht präzise, wie genau der entsprechende Rechenvorgang auszusehen hat. Zwar lässt sich ein Rechenweg finden, mit dem am Ende die Sitzzahl des Bundestags nur so lange erhöht wird, bis eine Zahl von bis zu drei Überhangmandaten nicht ausgeglichen wird. Im Wortlaut verankert ist diese Berechnung jedoch nicht.

## **2. Negatives Stimmgewicht**

Darüber hinaus ermöglicht die geplante Regelung den Effekt des negativen Stimmgewichts und verletzt deshalb die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl sowie der Chancengleichheit der Parteien.

Ein Wahlsystem, auf dem die Mandatsverteilung beruht, muss grundsätzlich frei von willkürlichen und widersinnigen Effekten sein.<sup>4</sup> Die Verteilung der Mandate auf die Parteien entsprechend dem Verhältnis der Summen der Wählerstimmen darf im Grundsatz nicht dazu führen, dass die Sitzzahl einer Partei erwartungswidrig mit der auf diese oder eine konkurrierende Partei entfallenden Stimmenzahl korreliert (Effekt des negativen Stimmgewichts). Es ist zwar ohne Weiteres einsichtig, dass als mathematisch unausweichliche Folge eines jeglichen Verteilungsverfahrens<sup>5</sup> einzelne Stimmen sich nicht zugunsten einer Partei auswirken können. Ein Sitzzuteilungsverfahren, das ermöglicht, dass ein Zuwachs an Stimmen zu Mandatsverlusten führt, oder dass für den Wahlvorschlag einer Partei insgesamt mehr Mandate erzielt werden, wenn auf ihn selbst weniger oder auf einen konkurrierenden Vorschlag mehr Stimmen entfallen, widerspricht aber Sinn und Zweck einer demokratischen Wahl.<sup>6</sup> Solche widersinnigen Wirkungszusammenhänge zwischen Stimmabgabe und Stimmerfolg beeinträchtigen nicht nur die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien, sondern verstoßen auch gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl, da es für den Wähler nicht mehr erkennbar ist, wie sich seine Stimmabgabe auf den Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann.<sup>7</sup> Gesetzliche Regelungen, die derartige Effekte nicht nur in seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefällen hervorrufen, sind mit der Verfassung nicht zu vereinbaren.<sup>8</sup>

Diesen Maßstäben wird der vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht, da durch die Regelung über drei unausgeglichene Überhangmandate der Effekt des negativen Stimmgewichts auftreten kann. Geht man davon aus, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts schon dann als solcher verfassungswidrig ist, wenn ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einer geringeren relativen Anzahl von Mandaten im Vergleich zu anderen Parteien führen kann, so ist dieser Effekt hier evident: Denn durch weniger Zweitstimmen entstehen überhaupt erst Überhangmandate, die nach dem Gesetzentwurf ausgleichslos bleiben und daher die proportionale Sitzverteilung nach Zweitstimmen verzerren können. Bei ausgleichslosen Überhangmandaten können also weniger Zweitstimmen immer zu einer proportionalen Besserstellung einer Partei führen. Inwiefern darüber hinaus auch Effekte eines negativen Stimmgewichts nicht nur in Bezug auf die proportionale Sitzverteilung, sondern auch in Bezug auf die absolute Mandatszahl entstehen können, müssten weiteren Modellrechnungen zeigen. Die vom

---

<sup>4</sup> BVerfGE 121, 266 (300), unter Verweis auf *Ipsen*, JZ 2002, 469 (473).

<sup>5</sup> Vgl. dazu BVerfGE 95, 335 (372).

<sup>6</sup> BVerfGE 121, 266 (299 f.).

<sup>7</sup> BVerfGE 121, 266 (307).

<sup>8</sup> BVerfGE 121, 266 (301, 308); 131, 316 (346 f.).

Bundesverfassungsgericht aufgestellte Anforderung, dass die Sitzzahl einer Partei nicht erwartungswidrig mit der auf diese oder eine konkurrierende Partei entfallenden Stimmenzahl korrelieren darf, ist aber bei der hier vorgeschlagenen Regelung in jedem Fall verletzt. Denn durch die gezielt unausgeglichen gelassenen Überhangmandate führen weniger Zweitstimmen für eine Partei, die bei dieser Partei ein unausgeglichenes Überhangmandat erzeugen, automatisch zu einer geringeren Mandatszahl für (eine) andere, konkurrierende Partei(e)n, also zu einer erwartungswidrigen Korrelation mit der Sitzzahl einer anderen Partei.

### **3. Ausgleichslose Überhangmandate**

Die Regelung, bis zu drei ausgleichslose Überhangmandate nicht nur zuzulassen, sondern bewusst zu erzwingen, verstößt darüber hinaus auch gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien. Die zur Rechtfertigung dieser Proporzverzerrung oft in Bezug genommene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts trägt die Regelung im Ergebnis nämlich nicht.

In dieser Entscheidung heißt es dazu wie folgt:

„§ 6 Abs. 5 BWG verstößt insoweit gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, als er das ausgleichslose Anfallen von Überhangmandaten in einem Umfang zulässt, der den Grundcharakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl aufheben kann. Dies ist der Fall, wenn die Zahl der Überhangmandate etwa die Hälfte der für die Bildung einer Fraktion erforderlichen Zahl von Abgeordneten überschreitet.“<sup>9</sup>

Und weiter:

„Die durch die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten bewirkte ungleiche Gewichtung der Wählerstimmen ist durch die verfassungslegitime Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl, dem Wähler im Rahmen einer Verhältniswahl die Wahl von Persönlichkeiten zu ermöglichen, grundsätzlich gerechtfertigt. Der insoweit bestehende Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird allerdings durch den Grundcharakter der Bundestagswahl als einer Verhältniswahl begrenzt. Die verfassungsrechtliche Grenze für die ausgleichslose Zuteilung von Überhangmandaten ist überschritten, wenn Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke zu erwarten sind.“<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> BVerfGE 131, 316 (357).

<sup>10</sup> BVerfGE 131, 316 (363).

Damit stellt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung ganz klar nicht darauf ab, dass *im Ergebnis* 15 Überhangmandate unausgeglichene bleiben dürfen. Es stellt vielmehr Anforderungen an das Zusammenwirken von Wahlsystem und tatsächlichen Gegebenheiten des Wählerverhaltens. Nicht erst das tatsächliche Anfallen von mehr als 15 unausgegleichen Überhangmandaten wird als Verfassungsverstoß angesehen, sondern bereits die Situation, in der aufgrund des Wahlsystems und der tatsächlichen Umstände Überhangmandate im Umfang von mehr als etwa einer halben Fraktionsstärke *zu erwarten sind*.

Dies bedeutet, dass 15 unausgeglichene Überhangmandate als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden können, wenn sie sich als Nebenfolge zu einer wahlrechtlichen Systementscheidung im Zusammenspiel mit den tatsächlichen Umständen des Wählerverhaltens darstellen. Sie können jedoch nicht als gezieltes, potentiell mehrheitsverzerrendes Gestaltungsinstrument eingesetzt werden. Würde man eine solche Grenze in das Wahlrecht implementieren, wäre sie nämlich nicht durch die verfassungslegitime Zielsetzung der personalisierten Verhältniswahl gerechtfertigt, da sie sich als willkürliche Verzerrung des Zweitstimmenproporz, nicht jedoch als notwendige Systemfolge der personalisierten Verhältniswahl darstellen würde.

Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die vorgeschlagene Regelung schon deshalb als verfassungswidrig dar, weil die mit ihr verbundene Proporzverzerrung gerade nicht dem besonderen Anliegen der Personalisierung dient: Diesem Aspekt wäre mit einem Vollaussgleich von Überhangmandaten, wie das bisherige Wahlrecht ihn vorsieht, in gleicher Weise gedient. Vielmehr hat der Vorschlag allein das Ziel, das Ansteigen der Gesamtmandatszahl im Bundestag abzdämpfen. Zwar handelt es sich bei dem Ziel, die Größe des Bundestags zu begrenzen, um einen Belang von Verfassungsrang (dazu sogleich). Da dieser durch den Nichtausgleich von bis zu drei Überhangmandaten aber nur in überaus geringer Weise gefördert wird, da voraussichtlich allenfalls eine einstellige Anzahl von Mandaten eingespart wird, genügt dieser Aspekt hier nicht, um den damit verbundenen Eingriff in Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien zu rechtfertigen.

#### **4. Funktionsfähigkeit des Bundestags**

Schließlich begegnet der Gesetzentwurf auch deshalb verfassungsrechtlichen Bedenken, weil er nicht verhindert, dass der Bundestag auf eine Gesamtgröße anwächst, die seine Funktionsfähigkeit massiv beeinträchtigt. Zwar wird dieser Anstieg nicht durch den Gesetzentwurf selbst verursacht, sondern ist bereits im geltenden Wahlrecht angelegt. Der Gesetzentwurf

ist aufgrund seiner geringen „Dämpfungswirkung“ allerdings auch nicht geeignet, dieses verfassungsrechtliche Problem zu beheben.

Zu den ungeschriebenen Anforderungen, die das Grundgesetz an das Wahlsystem stellt, gehört neben der generellen Fähigkeit, den gewählten Abgeordneten überhaupt demokratische Legitimation vermitteln zu können, auch das Erfordernis, dass die zu wählende Volksvertretung funktionsfähig ist.<sup>11</sup> Nur eine funktionsfähige Volksvertretung kann den Anforderungen des Demokratieprinzips genügen, weil nur eine funktionsfähige Volksvertretung garantieren kann, dass die Ausübung der Staatsgewalt tatsächlich vom Wahlvolk ausgeht.

Die absolute Größe des Parlaments stellt sich dabei als ein maßgeblicher Faktor für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit dar. Denn je größer ein Parlament wird, desto schwieriger wird es, einen echten Diskurs und eine darauf beruhende Entscheidungsfindung zwischen den Parlamentariern zu organisieren,<sup>12</sup> desto größer wird also die Gefahr, dass entweder überhaupt keine Mehrheitsfindung im Parlament mehr möglich ist, oder aber das Parlament nur ohne substantielle eigene Willensbildung schlicht seine Zustimmung erklärt zu allen Entscheidungen, die an anderer Stelle, insbesondere also in der Regierung, getroffen werden. Bei der konkreten Festlegung der Größe von Parlamenten muss dabei stets das Dilemma zwischen dem Ziel der Repräsentativität durch eine hinreichende Anzahl von Abgeordneten einerseits und dem Gebot der Funktionsfähigkeit durch eine nicht allzu große Anzahl der Abgeordneten andererseits gefunden werden.<sup>13</sup> Dieses Dilemma wird im geltenden Wahlrecht auf verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbare Weise zulasten der Funktionsfähigkeit des Parlaments gelöst. Das geltende Wahlsystem kann auch unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Änderungen in keiner Weise verhindern, dass der Bundestag eine Größe erreicht, in der seine Funktionsfähigkeit als Ort der Debatte und Entscheidungsfindung nicht mehr gegeben ist. Unter diesem Aspekt muss es daher – in seiner jetzigen Form, aber auch in der Form der vorgeschlagenen Änderungen – als verfassungswidrig betrachtet werden.<sup>14</sup>

#### **IV. Gesetzentwurf zur Absenkung des Wahlalters**

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 19/13512 soll das im Grundgesetz verankerte Wahlalter für das aktive

---

<sup>11</sup> BVerfGE 6, 84 (92); 51, 222 (236); 82, 322 (338); 95, 408 (418); 120, 82 (107); 131, 316 (335).

<sup>12</sup> Vgl. zum entsprechenden Phänomen etwa nur *Hurrelmann/Liebsch/Nullmeier*, *Leviathan* 30 (2002), 544 ff.

<sup>13</sup> Vgl. etwa *Loewenberg*, *ZParl* 2007, 816 (819 ff.).

<sup>14</sup> Vgl. *Schönberger*, *JöR* 67 (2019), 1 (18 f.).

Wahlrecht zum Bundestag von 18 Jahren auf 16 Jahre abgesenkt werden. Ab welchem Alter der Grundgesetzgeber das aktive Wahlrecht zuspricht, liegt innerhalb eines gewissen Rahmens in seinem politischen Ermessen. Es handelt sich dabei um eine verfassungsunmittelbare Ausgestaltung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl. Die jetzige Verfassungslage ist insofern – gemessen an den rechtlichen Maßstäben der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG – ohne Weiteres verfassungskonform. Auch eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre würde keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Geht man davon aus, dass junge Menschen mit 16 Jahren heute im Wesentlichen politisch nicht weniger einsichtsfähig sind als 18-Jährige,<sup>15</sup> spricht daher aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts gegen eine solche Absenkung. Umgekehrt könnte eine solche Absenkung dazu beitragen, die Akzeptanz des politischen Systems bei jungen Menschen und auf diese Weise die Legitimität staatlichen Handelns insgesamt zu erhöhen.

---

<sup>15</sup> Vgl. *Faas/Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, 2020.