

An die Mitglieder
und ständigen Ersatzmitglieder
der Enquete-Kommission 13/1
„Parlamentsreform“

**Problemaufriß zu Nummer II 3 des Einsetzungsbeschlusses
Verbesserung der Repräsentanz der gesellschaftlichen Gruppen im Parlament**

Die Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ hat den Wissenschaftlichen Dienst um einen Problemaufriß zu Nummer II 3 des Einsetzungsbeschlusses gebeten.¹

Gemäß Nr. II 3 des Einsetzungsbeschlusses soll die Enquete-Kommission prüfen, „auf welche Weise eine Verbesserung der Repräsentanz der gesellschaftlichen Gruppen im Parlament, z.B. nach Geschlecht, Beruf und Alter, erreicht werden kann. Hierbei sollen auch die Wirkungen verschiedener Wahlverfahren geprüft werden.“

Bei den Beratungen der Enquete-Kommission wurden folgende Möglichkeiten angesprochen, die Repräsentanz der gesellschaftlichen Gruppen im Parlament zu verbessern:

1. Die Absenkung des Wahlalters
2. Kinderwahlrecht/Familienwahlrecht
3. Quoten
4. Kumulieren/Panaschieren

¹ S. Beschlußprotokoll der 6. Sitzung am 5.5.1997, S. 2.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Hierauf wird im folgenden eingegangen.

1. Die Absenkung des Wahlalters

Das aktive und passive Wahlrecht beginnt in Rheinland-Pfalz mit der Vollendung des 18. Lebensjahres. Das gilt sowohl für die Wahlen zum Bundestag als auch für die Landtags- und Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz.²

Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben das aktive Wahlrecht für die Kommunalwahlen auf 16 Jahre gesenkt.³ Auch Nordrhein-Westfalen plant, das Wahlalter zu senken.⁴ Ziel ist, „eine möglichst frühzeitige Teilnahme und Mitbestimmungsmöglichkeit am staatsbürgerlichen Geschehen auf kommunaler Ebene“ zu erreichen.⁵ Zu einer Verbesserung der Repräsentanz junger Menschen im Parlament kann die Absenkung des aktiven Wahlalters nur indirekt beitragen, indem es einen Anreiz schafft, jüngere Kandidaten zur Wahl zu stellen.⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat es aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar angesehen, daß die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird.⁷ Denn die „Fähigkeit zu verantwortlichem selbstbestimmten Handeln“ ist eine selbstverständliche Voraussetzung für eine demokratische Wahl.⁸ Mit der Begründung, daß diese Fähigkeit bei 16jährigen vorhanden sei, wird die Absenkung des Alters für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in der Rechtswissenschaft überwiegend als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen.⁹ Umstritten ist, ob die Absenkung des Wahlalters unter das Alter der Volljährigkeit politisch sinnvoll ist.¹⁰ Die Befürworter sehen darin ein

² S. Art. 38 Abs. 2 GG iVm. § 2 BGB; Art. 76 Abs. 2 LV, Art. 80 Abs. 2 LV iVm. § 2 BGB; § 1 Abs. 1 und § 4 KWG.

³ Niedersachsen: § 34 Abs. 1 Nr. 1 Nds. GemO und § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Nds. LKO; eingefügt durch Gesetz vom 20.11.1995, Nds. GVBl. S. 432. Schleswig-Holstein: §§ 3 und 6 des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes, geändert durch Gesetz vom 27.2.1997 (GVBl. S. 101, berichtigt S. 146).

⁴ S. NRW will 16jährigen das Wahlrecht einräumen, Die Welt vom 11.6.1997.

⁵ So die Begründung des nds. Gesetzentwurfs, Drs. LT Nds. 13/1240 S. 5 und S. 9.

⁶ Angesichts der Altersentwicklung in der Gesellschaft dürfen aber eher die alten Menschen unterrepräsentiert sein.

⁷ S. BVerfGE 36, 193 (141).

⁸ So Hans Meyer, Hdb. des StaatsR II, § 38 Rn. 3.

⁹ S. Oppermann/Walkling, Recht und Politik 1995, S. 85; Knödler, ZParl 96, 553; Langheid, ZRP 1996, S. 131; zweifelnd v. Münch, NJW 1995, 3165; ablehnend Roellecke, NJW 1996, 2773.

¹⁰ Dafür z.B. Hurrelmann, Wahlrecht mit 15?, Die Zeit Nr. 26 vom 17.6.1992; Alm-Merk, Der Städtetag 6/1996, S. 386; Gesetzentwurf der PDS/Linke Liste im Bundestag, Drs. 12/5127; contra: Hoffmann-Lange/de Rijke, ZParl 96, 572; Dahlen, Der Städtetag 6/1996, S. 387; Steenbock, Gemeinde und Stadt 1996, S. 210; s.a. die in Fn. 7 genannte Lit. und Vorlage EK 13/1-3, S. 2, jeweils m.w.N.

Mittel gegen politisches Desinteresse Jugendlicher.¹¹ Ob dies zutrifft, läßt sich noch nicht absehen. Bei der niedersächsischen Kommunalwahl 1996, bei der die 16 bis 18jährigen erstmals wählen durften, lag ihre Wahlbeteiligung bei etwa 50% (gegenüber 64,5% insgesamt).¹²

In Rheinland-Pfalz bedürfte es zur Absenkung des Alters für das aktive Wahlrechts bei Kommunalwahlen einer Änderung des Art. 76 Abs. 2 LV. Dieser bestimmt in Verbindung mit Artikel 76 Abs. 1 LV, daß zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen auf Grund dieser Verfassung alle Staatsbürger berechtigt sind, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht vom Stimmrecht ausgeschlossen sind. Unter Wahlen „nach dieser Verfassung“ fallen auch die in Art. 50 LV geregelten Kommunalwahlen.¹³

Die Enquete-Kommission war in ihrer 3. Sitzung übereingekommen, die Frage einer Absenkung des Wahlalters nicht weiter zu behandeln.¹⁴

2. Kinderwahlrecht/Familienwahlrecht

Unter *Kinderwahlrecht* versteht man ein eigenständiges Wahlrecht Minderjähriger, das jedoch durch die Erziehungsberechtigten als gesetzliche Vertreter der Minderjährigen ausgeübt wird.

Beim *Familienwahlrecht* sollen die Erziehungsberechtigten zu ihren eigenen Stimmen noch eine der Kinderzahl entsprechende Zahl von Stimmen zusätzlich erhalten.¹⁵

Das Ergebnis ist in beiden Fällen gleich: Die gesetzlichen Vertreter von minderjähriger Kinder können für jedes Kind eine zusätzliche Stimme abgeben.

¹¹ S. Knödler, ZParl 1996, S. 553 f. m.w.N.

¹² S. Die Welt: SPD verlor in Hochburgen, 17.9.1996; FAZ: Dank von Jüngstwählern an die SPD, 18.9.1996. Nach dem Bericht der FAZ wählten in Hannover 56,5% der Wahlberechtigten unter 18, davon 60% der männlichen und 53% der weiblichen Wahlberechtigten. Die CDU erhielt in dieser Altersgruppe 37,3% der Stimmen (insgesamt 34,9%), die Grünen 27,4% (insgesamt 14,3%) und die SPD 21,1% (insgesamt 36,9%), radikale Parteien fanden geringeren Anklang als in der Altersgruppe von 18-24 Jahren. Nach einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach, wiedergegeben in Das Rathaus 1995, S. 566 f., würden 44% der 16-18jährigen begrüßen, wenn sie bei Kommunalwahlen wählen könnten, 49% meinten dagegen, es solle beim Wahlalter von 18 Jahren bleiben.

¹³ S. Süsterhenn/Schäfer, LV, Art. 76 Anm. 2.

¹⁴ S. Beschlußprotokoll 3. Sitzung vom 3.2.97.

¹⁵ S. von Münch, NJW 1995, S. 3165.

Die Befürworter eines Kinder- oder Familienwahlrechts erhoffen sich, daß die Interessen der Familien und der jungen Generation in der Politik stärker berücksichtigt werden (insbesondere da die Zahl älterer Menschen - und damit Wähler - im Verhältnis zu den jüngeren Menschen zunimmt).¹⁶

Kinder- und Familienwahlrecht sind mit einer Reihe verfassungsrechtlicher Probleme verbunden.¹⁷

- a) Ein Kinderwahlrecht könnte nicht durch die Änderung der einfachen Wahlgesetze eingeführt werden. Vielmehr wäre eine Änderung des Art. 76 Abs. 2 LV erforderlich, wonach das aktive Wahlrecht von der Vollendung des 18. Lebensjahrs abhängt. Anstelle dieser Bestimmung müßte eine Vorschrift treten, die die Wahlmodalitäten für Stimmen von Personen festlegt, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.
- b) Das Kinderwahlrecht setzt voraus, daß eine Stellvertretung beim aktiven Wahlrecht zulässig ist. Das Wahlrecht wird jedoch - ohne daß dies in der Verfassung ausdrücklich geregelt ist - als unveräußerlich, unübertragbar und unverzichtbar angesehen. Eine Stellvertretung ist danach von Verfassungs wegen nicht möglich.¹⁸ Manche bezweifeln, ob eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung des Kinderwahlrechts (etwa in Art. 76 Abs. 2 LV) ausreichen würde, um diese Hürde zu überwinden. Denn das Verbot der Stellvertretung bei Wahlen könnte als einer derjenigen Bestandteile des Demokratieprinzips angesehen werden, die durch Art. 74 in Verbindung mit Art. 129 LV (im Bund: Art. 20 in Verbindung mit 79 Abs. 3 GG) vor einer Verfassungsänderung geschützt sind.¹⁹ Andere teilen diese Bedenken nicht, da das Verbot der Stellvertretung vor allem die Wähler vor dem Druck schützen solle, ihr Stimmrecht Dritten zu übertragen. Darum gehe es aber beim Kinderwahlrecht nicht. Vielmehr schaffe das Kinderwahlrecht dem Grundsatz

¹⁶ Vgl. Suhr, Dieter, Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern, *Der Staat* 29 (1990), S. 69 ff, 86; s.a. Knödler, *ZParl* 1996, S. 553 f. m.w.N., von Olberg, *Gegenwartskunde* 1995, S. 513, und die Stellungnahmen in der Anhörung der Kinderkommission des Deutschen Bundestages vom 5.2.1996.

¹⁷ S. dazu und zum folgenden insb. von Nieding, *Zur Vereinbarkeit eines Kinder- oder Familienwahlrechts mit dem Grundgesetz*, Ausarbeitung Nr. WF III - 142/93 der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages; Knödler, *ZParl* 1996, S. 553, jeweils m.w.N.

¹⁸ S. BVerfGE 21, 200, 206 f.; Maunz in: *Maunz/Dürig, GG*, Art. 38 Rn. 32; H.-P. Schneider, *AK GG*, Art. 38 Rn. 54; von Münch, *NJW* 1995, S. 3165. Kritisch Hattenhauer, *JZ* 1996, S. 9 ff. 16.

¹⁹ S. Pechstein, *Familie und Recht* 1991, S. 142, 146; Schreiber, *Hdb. des WahlR zum Dt. Bundestag*, 5. Auflage 1994, S. 240.

der Allgemeinheit der Wahl Geltung, wobei die Stellvertretung durch die gesetzlich vorgesehenen Vertretungsberechtigten sicherstelle, daß politische unreife Kinder ihr Wahlrecht nicht selbst ausüben. Außerdem werde das Kinderwahlrecht durch das Gebot des Schutzes von Familien und Kindern gerechtfertigt (Art. 6 GG, Art. 23-26 LV).²⁰

- c) Beim Familienwahlrecht erhalten die Erziehungsberechtigten für jedes Kind eine zusätzliche Stimme. Das Familienwahlrecht führt somit zu einer Abweichung vom Grundsatz der gleichen Wahl (pro Wähler eine Stimme)²¹. Der Grundsatz der gleichen Wahl ist nicht nur in der Landesverfassung verankert (Art. 76 Abs. 1 LV), sondern wird vom Grundgesetz für die Wahlen zu den Volksvertretungen der Länder, Kreise und Gemeinden vorgeschrieben (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Hierüber könnte sich der Landesgeber selbst durch eine Änderung der Landesverfassung nicht hinwegsetzen.²²

Allerdings sind in eng begrenzten Ausnahmefällen Abweichungen vom Grundsatz der gleichen Wahl zulässig, wenn es dafür besondere, zwingende Gründe gibt.²³ Ob das Gebot, Familien und Kinder zu schützen, (Art. 6 GG, Art. 23-26 LV), ein zwingender Grund für die Abweichung von der Wahlgleichheit ist, muß indessen bezweifelt werden, und zwar schon deshalb, weil ein Kinderwahlrecht mit elterlichem Vertretungsrecht zu einem vergleichbaren Ergebnis führen würde wie ein Familienwahlrecht, ohne gegen den Grundsatz der gleichen Wahl zu verstoßen.²⁴

3. Quoten

²⁰ S. Knödler, ZParl 1996, S. 567; Löw, Familie und Recht 1993, S. 25, 27; Hattenhauer, JZ 1996, S. 9 ff. 16.

²¹ S. von Münch, NJW 1995, S. 3165; Knödler, ZParl 1996, S. 570; Schreiber, Hdb. des WahlR zum Dt. Bundestag, 5. Auflage 1994, S. 240.

²² Deshalb kann dahingestellt bleiben, ob der Grundsatz der Wahlgleichheit auch durch Art. 74 in Verbindung mit Art. 129 LV vor einer Verfassungsänderung geschützt ist. Zum Streitstand im Hinblick auf die entsprechenden Bestimmungen des GG s. Jarass/Pieroth, GG, 2. Aufl., Art. 79 Abs. 6 und 9; Maunz in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 Rn. 47.

²³ S. Jarass/Pieroth, GG, 2. Aufl., Art. 38 Rn. 9 m.w.N.

²⁴ S. Knödler, ZParl 1996, S. 553, 569 f. m.w.N.

Ein Mittel zur „Verbesserung der Repräsentanz der gesellschaftlichen Gruppen im Parlament, z.B. nach Geschlecht, Beruf und Alter“, könnten Quoten sein. Diskutiert wurden insbesondere Frauenquoten, um deren Repräsentanz im Parlament zu erhöhen. Hierbei sind verschiedene Varianten denkbar. Zum einen könnte der Staat eine Frauenquote für die Aufstellung der Wahlbewerber gesetzlich vorschreiben. Zum anderen können die Parteien selbst für eine angemessene Berücksichtigung von Frauen bei der Aufstellung ihrer Wahlbewerber sorgen, und sie versuchen dies bereits auf unterschiedliche Weise.²⁵

Im folgenden wird allein auf die Möglichkeiten des *Staates* eingegangen, Quoten für Wahlen zu staatlichen und kommunalen Ämtern und Volksvertretungen gesetzlich vorzuschreiben.

Quoten erscheinen nur bei Listenwahlen praktikabel. So könnte der Staat den Parteien im Wahlgesetz vorschreiben, Listen paritätisch mit Frauen und Männern zu besetzen. Bei Personenwahlen (Wahlkreis, Bürgermeister, Landrat) dürfte dies kaum möglich sein, weil jede Partei ohnehin nur einen Bewerber oder eine Bewerberin vorschlägt.

In der Rechtswissenschaft wird überwiegend die Auffassung vertreten, daß ein Gesetz, welches eine Quotierung der Wahlbewerber vorschreibt, insbesondere gegen den Grundsatz freier und gleicher Wahlen²⁶ verstößt (Art. 76 Abs. 1 LV, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG LV). Die Freiheit und Gleichheit der Wahl erstreckt sich auch auf die Kandidatenaufstellung. Eine gesetzlich vorgeschriebene Quotierung bei der Aufstellung der Bewerber würde die Freiheit der Parteien oder Wählergemeinschaften bei der Kandidatenaufstellung ebenso verletzen wie die Chancengleichheit jedes Parteimitglieds, sich für einen Listenplatz zu bewerben. Das Gebot in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG, die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern, könne den Eingriff in die Freiheit und Gleichheit der Wahl nicht rechtfertigen.²⁷

Den Parteien ist es dagegen grds. unbenommen, für eine stärkere Repräsentation von Frauen in den Parlamenten zu sorgen.²⁸

²⁵ S. von Niding, NVwZ 1994, 1171, 1172 f.

²⁶ S. von Niding, NVwZ 1994, 1171; Oebbecke, JZ 1988, 176; Heyen, DÖV 1989, S. 649.

²⁷ S. von Niding, NVwZ 1994, 1171, 1175.

²⁸ Zur rechtlichen Beurteilung entsprechender parteiinterner Maßnahmen s. die Nachweise in Fn. 26.

4. Kumulieren/Panaschieren

Bei den Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz hat der Wähler so viele Stimmen, wie Mitglieder des Gemeinderates zu wählen sind. Er kann diese Stimmen einheitlich für eine Liste abgeben. Er kann aber auch einzelnen Bewerbern auf den Listen bis zu drei Stimmen geben (Kumulieren), und er kann seine Stimmen auf Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen (Panaschieren).²⁹ Damit hat der Wähler einen deutlich größeren Einfluß auf die personelle Zusammensetzung der Kommunalparlamente als bei einer reinen Listenwahl. Ähnliche Regelungen gibt es in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und in allen fünf neuen Bundesländern.³⁰ Bayern hat auch bei der Landtagswahl - neben der Wahl von Direktkandidaten³¹ - ein Element der Personenwahl: Über die Parteilisten wird nicht landesweit, sondern in sieben Wahlkreisen abgestimmt. Die Wähler können dabei entweder eine Liste ankreuzen oder einen Listenbewerber (sog. begrenzt-offene Liste).³²

Bisher ist nicht eindeutig erkennbar, daß sich das Kumulieren und Panaschieren auf die Repräsentanz gesellschaftlicher Gruppen in den Parlamenten auswirkt. Untersuchungen in Baden-Württemberg haben zwar gezeigt, daß vom Kumulieren und Panaschieren bevorzugt Selbständige (mit lokaler Kundschaft) profitieren, außerdem Lehrer, (Berufs-)Politiker und Personen, welche altruistischen oder karitativen Tätigkeiten nachgehen (z.B. Krankenschwestern). Im Ergebnis liegt ihr Anteil in den Kommunalparlamenten allerdings nicht höher als in denjenigen Bundesländern, in denen nicht kumuliert und panaschiert werden kann.³³ Auch die Wahlchancen von Frauen werden allenfalls marginal verbessert. Dies gilt auch für die Elemente der Persönlichkeitswahl im Rahmen der Wahl von Parteilisten zum Bayerischen Landtag.³⁴

Im übrigen erscheinen Elemente der Persönlichkeit im Rahmen von Listenwahlen nur dann sinnvoll, wenn die Wähler sich einen persönlichen Eindruck von den Listenbewerbern verschaffen können. Ob dies bei den Kandidaten auf den Landes-

²⁹ S. § 32 und § 53 KWG.

³⁰ S. Schumacher, Stadt und Gemeinde 1994, S. 223.

³¹ In Bayern: „Stimmkreis“-Abgeordnete, S. § 38 Abs. 1 LandeswahlG.

³² S. §§38 ff. bay. LandeswahlG. Zu den Einzelheiten s. Heepe, ZParl 1989, S. 102 ff., 109 f.

³³ S. Schumacher, Stadt und Gemeinde 1994, S. 223 ff., 227, m.w.N.

³⁴ S. Heepe, ZParl 1989, S. 102 ff.

der Bezirkslisten der Parteien für die Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz³⁵ der Fall ist, dürfte zweifelhaft sein.

Wissenschaftlicher Dienst

³⁵ S. §§ 29, 35 Landeswahlgesetz.