

## Wahlrechtsreform - Paritätsabhängige Mandatzuteilung

Neue Impulse für die „Paritätsdiskussion“ könnten sich durch den in der Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages derzeit diskutierten Reformvorschlag der „Ampel-Obleute“ ergeben. Er bezieht sich auf die Bundestagswahlen und strebt eine Änderung des BWahlG an.

### I. Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages

Die Aufgabe der Kommission besteht nach § 55 BWahlG i.V.m. dem konkretisierenden Einsetzungsbeschluss des Bundestages<sup>1</sup> nicht nur darin, sich *„auf der Grundlage der Prinzipien der personalisierten Verhältniswahl mit Vorschlägen (zu) befassen, die eine effektive Verkleinerung des Bundestages in Richtung der gesetzlichen Regelgröße bewirken und nachhaltig das Anwachsen des Bundestages verhindern“*. Ihre ausdrückliche Aufgabe ist es auch, angesichts des *„deutlich unter 50 Prozent“* liegenden Frauenanteils unter den Abgeordneten des Bundestages *„verfassungskonforme Vorschläge (zu) 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.“*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dem Beschluss lag der Antrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP v. 15.3.2022, BT-Drs. 20/1023, zugrunde.

<sup>2</sup> BT-Drs. 20/1023, S. 2 dort II.2.a. und b.; vgl. auch *Deutscher Bundestag*, Ausschüsse. Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, [https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/kommission-wahlrecht](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/kommission-wahlrecht). Siehe auch die Stellungnahmen der Sachverständigen zum paritätischen Wahlrecht: *Laskowski*, Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag v. 12.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)07, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899550/14ec6670a0e60984b4df5991a6938bc0/K-Drs-007-Laskowski-Leitfragen-Paritaet-data.pdf>; *Möllers/von Achenbach*, Parität: Verfassungsrechtliche Grundsätze v. 9.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)03, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899542/f62b307dae268e0b561bfd693c29faa/K-Drs-003-Papier-zur-Parita-t-Mo-llers-Achenbach-data.pdf>; *Wawzyniak*, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Sitzung am 12.5.2022, Thema Parität v. 9.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)04 <https://www.bundestag.de/resource/blob/899544/295479cb0b36700c4cd628a6ab8b099a/K-Drs-004-H-Wawzyniak-Stellungnahme-Paritaet-data.pdf>; *Ferner*, Gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern v. 10.5.2022, Komm.-Drs. 20(31)06, <https://www.bundestag.de/resource/blob/899548/8baa29b8595ff03eae45a00183b0311/K-Drs-006-Stellungnahme-Ferner-Paritaet-data.pdf>.

## II. Modell der zweitstimmenabhängigen Mandatszuteilung

Im Vordergrund der Diskussion steht inzwischen ein „Ampel“-Reformvorschlag zur Begrenzung der Bundestagsmandate auf 598 (§ 1 Abs. 1 S. 1 BWahlG), der ein völlig neues Zuteilungsverfahren für Mandate vorsieht, um Überhangmandate und daran anknüpfende Ausgleichsmandate auszuschließen. Sie sind die Ursache für den starken Anstieg der Abgeordnetenzahl im Deutschen Bundestag. Der Vorschlag geht zurück auf die „Ampel-Obleute“ der Kommission.<sup>3</sup> Die Eckpunkte dieses Reformvorschlags, der an dem Verhältniswahlrecht mit Elementen der Mehrheitswahl festhält, aber eine grundlegende Neuerung in Bezug auf die Zuteilung der Mandate enthält, wurden am 7.7.2022 mehrheitlich von der Reformkommission in Hinblick auf den für den 31.8.2022 vorgesehenen Zwischenbericht beschlossen.<sup>4</sup>

Da sich diese neue Mandats-Zuteilungsregel auch als Vorlage für eine neue paritätische Mandats-Zuteilung eignet, soll das Reformmodell der Ampel im Folgenden kurz skizziert werden:

Kern des Reformmodells und entscheidende Neuerung ist die Bindung der Direktmandate (Erststimme, Wahlkreis) an das Zweitstimmenergebnis einer Partei – sofern sie nicht an der 5%-Hürde gescheitert ist – und die „Zweitstimmendeckung“. Danach werden einer Partei in einem Bundesland nur noch so viele Mandate zugeteilt, wie ihrer Landesliste Mandate zur Verfügung stehen (Zweitstimmendeckung). Fehlt die Zweitstimmendeckung, wird ein Direktmandat trotz relativer Mehrheit der Erststimmen in einem Wahlkreis nicht zugeteilt. Erringt also eine Partei in einem Land mehr Direktmandate als ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen, werden die überzähligen Direktmandate (mit dem geringsten Erststimmenergebnis) gekappt.<sup>5</sup> An sich „gewonnene“ Direktmandate ziehen dann nicht in den Bundestag ein. Die

---

<sup>3</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag*, Dokumente. Vorschlag der Ampel-Obleute auf dem Prüfstand, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw20-pa-wahlrechtsreform-892500>.

<sup>4</sup> Komm.-Drs. 20(31)029Neu, Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit – Eckpunkte, Beschlussvorlage für die Sitzung am 7.7.2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/903330/498c43d8485fc6bf2511dc54d232d77e/K-Drs-029-Eckpunkte-zum-Zwischenbericht-data.pdf>; *Deutscher Bundestag*, Dokumente, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-pa-wahlrecht-895898>.

<sup>5</sup> Am 7.7.2022 wurden von der Reformkommission die Eckpunkte für den Zwischenbericht beschlossen, die das Zuteilungsmodell der Zweitstimmendeckung enthalten, vgl. Komm.-Drs. 20(31)029Neu, Zwischenbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit – Eckpunkte, Beschlussvorlage für die Sitzung am 7.7.2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/903330/498c43d8485fc6bf2511dc54d232d77e/K-Drs-029-Eckpunkte-zum-Zwischenbericht-data.pdf>; *Deutscher Bundestag*, Dokumente, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw27-pa-wahlrecht-895898>.

Zuteilung eines Direktmandats ist also nicht nur abhängig von der Anzahl der in einem Wahlkreis erlangten Erststimmen (relative Mehrheit), sondern auch von den erlangten Zweitstimmen der jeweiligen Partei. Dieser Reformvorschlag geht über eine bloße Detailnovelle des Wahlrechts hinaus. Er führt zu einem neuen Konzept des Verhältniswahlsystems mit Elementen der Mehrheitswahl - „systemischer Neuanfang“.<sup>6</sup>

Das Reformmodell ist zwar in der Kommission umstritten, etwa die Hälfte der Sachverständigen hält es für verfassungskonform.<sup>7</sup> Einigkeit besteht jedoch hinsichtlich des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers<sup>8</sup> und des verfassungsrechtlich legitimen Ziels, das mit dem Reformvorschlag verfolgt wird – die Verkleinerung des Bundestages zur „Sicherung der Funktionsfähigkeit (...) der Volksvertretung“<sup>9</sup>; ab einer gewissen Größe gilt die Arbeitsfähigkeit des Bundestages als gefährdet.<sup>10</sup> Das verfassungsrechtlich legitime Ziel findet sich zwar nicht ausdrücklich im Grundgesetz, es wurde jedoch durch die Rechtsprechung des BVerfG aus dem GG hergeleitet. Insoweit nimmt der Reformvorschlag in zulässiger Weise auf die tatsächlichen Verhältnisse, veränderte Umstände und die politische Wirklichkeit Bezug – denn daran hat sich der Wahlrechtsgesetzgeber zu orientieren.<sup>11</sup> Keine Einigkeit besteht, ob das „Ampel-Modell“ eine verfassungskonforme Reform, die kollidierendes Verfassungsrecht zu einem angemessenen Ausgleich bringt,<sup>12</sup> ermöglicht oder ob Verfassungsverstöße die Folge sind; darüber bestehen – wie beim Thema Parität – in der Reformkommission unterschiedliche verfassungsrechtliche Auffassungen.

---

<sup>6</sup> So *Bartsch* pointiert, vgl. *Deutscher Bundestag*, Dokumente. Vorschlag der Ampel-Obleute auf dem Prüfstand, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw20-pa-wahlrechtsreform-892500>.

<sup>7</sup> Vgl. Bundestag, Dokumente, Zwei Konträre Modelle zur Verkleinerung des Bundestages v. 23.6.2022, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw25-pa-wahlrecht-bt-verkleinern-895884>.

<sup>8</sup> BVerfGE 95, 335, 349f.; 131, 316, 335f.

<sup>9</sup> BVerfGE 135, 259 Rn. 53 – „Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung“.

<sup>10</sup> Zur „Verkleinerung des Bundestages als legitimer Zweck“ *Möllers/Kokott/Vogt*, Die Eventualstimme als legitimierender Faktor v. 21.7.2022, Komm.-Drs. 20(31)037, S. 1f, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 157, 300, 312 Rn. 32; 146, 327, 352 Rn. 63f.; 131, 316, 370ff. Rn. 139f., 146; 135, 259, 287 Rn. 53; 129, 300, 321; 120, 82, 105, 107; s. auch *Möllers/Kokott/Vogt*, a.a.O., S. 1.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 146, 327 Rn. 82.

### III. Modell der paritätsabhängigen Mandatzuteilung

An das „Reformmodell der Mandatzuteilung“ ließe sich systemisch anknüpfen, es könnte um ein neues „paritätisches Zuteilungsmodell“ im BWahlG ergänzt werden.

Dem Wahlrechtsgesetzgeber steht insoweit ein weiterer Gestaltungsspielraum zu.<sup>13</sup> Das mit dem neuen paritätischen Zuteilungsmodell verfolgte Ziel der Verwirklichung der Chancengleichheit von Kandidatinnen und der gleichberechtigten demokratischen Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, findet seine ausdrückliche Grundlage in Art. 3 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG. Schon aus den historischen Materialien des Parlamentarischen Rats ergibt sich klar, dass bereits aus Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG folgt, dass die Gleichberechtigung in allen Rechtsgebieten einschließlich des Wahlrechts zu verwirklichen ist.<sup>14</sup> Dabei erstreckt sich das Gleichberechtigungsgebot, das nach der Rechtsprechung des BVerfG (1. Senat) schon in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG enthalten ist („Frauen-Nacharbeitsverbot“ 1992)<sup>15</sup> – , auf die gesellschaftliche Wirklichkeit, zur Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter.<sup>16</sup>

Auch der Reformvorschlag der paritätischen Zuteilung würde in zulässiger Weise auf die tatsächlichen Verhältnisse und die politische Wirklichkeit Bezug nehmen und darauf reagieren.<sup>17</sup> Im Übrigen müsste auch das paritätische Zuteilungsmodell kollidierendes Verfassungsrecht zu einem Ausgleich bringen.<sup>18</sup> Diesbezüglich hat das BVerfG in dem Senatsbeschluss (2. Senat) vom 15.12.2020 (2 BvC 46/19) bereits deutlich gemacht, dass im Rahmen einer paritätischen Regulierung folgende Rechtspositionen einem angemessenen Ausgleich zugeführt werden müssten: Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG (Freiheit und Gleichheit der Wahl) und Art. 21 GG. Den Gleichstellungsauftrag in Art. 3 Abs. 2 GG erachtet das BVerfG als gleichrangig und

---

<sup>13</sup> BVerfGE 95, 335, 349f.; 131, 316, 335f.

<sup>14</sup> Vgl. Stenographische Protokoll der 42. Sitzung des Hauptausschusses vom 18.1.1949, S. 538-544, abgedruckt in *Barbara Böttger*, Das Recht auf Gleichheit und Differenz, 1990, S. 215-225 – dort die ausdrückliche Forderung von *Frau Wessel* (Zentrum) nach einem Wahlrecht mit Chancengleichheit für Kandidatinnen (Liste), die auf Zustimmung insb. von *Dr. Frey* (CDU) und der CDU/CSU-Fraktion stieß, damit „bei der zukünftigen Wahl dem Wunsch nach Gleichberechtigung der Frau insofern Rechnung getragen wird, als die Wahllisten auch Frauen in ausreichender Weise zum Zuge kommen lassen“ -Zitat *Dr. Frey*, vgl. *Böttger*, S. 223.

<sup>15</sup> BVerfGE 85, 191, 207 - juris Rn. 53; s. auch BVerfGE 85, 191, 207; 89, 276 ff. - juris Rn. 37 – „Schutzpflicht“, „Schutzauftrag“.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfG

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 157, 300, 312 Rn. 32; 146, 327, 352 Rn. 63f.; 131, 316, 370ff. Rn. 139f., 146; 135, 259, 287 Rn. 53; 129, 300, 321; 120, 82, 105, 107; s. auch *Möllers/Kokott/Vogt*, a.a.O., S. 1. legitimierender Faktor v. 21.7.2022, Komm.-Drs. 20(31)037, S. 1f, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904696/4273b2f41aca53de523af174b799ae08/K-Drs-037-Prof-Dr-Moellers-Stellungnahme-Eventualstimme-data.pdf>.

<sup>18</sup> BVerfGE 146, 327 Rn. 82.

gleichwertig mit den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 38 Abs. 1 GG und den Parteienrechten in Art. 21 Abs. 1 GG.

Ein solcher Ausgleich lässt sich finden. Er würde einer paritätischen Mandatzuteilung, die auf direkte gesetzliche Nominierungspflichten politischer Parteien komplett verzichtet, auf Bundesebenen (und auch auf Landesebene) keinesfalls entgegenstehen.

In Bezug auf *Wahlvorschlagslisten* wäre eine gesetzliche Regelung erforderlich, die für die Mandatzuteilung eine hälftig-alternierende Zuteilung der Listenmandate der Parteien vorschriebe, so dass immer abwechselnd einer gelisteten Frau, danach einem gelisteten Mann (oder in umgekehrter Reihenfolge) ein Mandat zugeteilt werden würde. Eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Nominierung ihrer Wahlvorschlagslisten wäre dann entbehrlich und könnte entfallen.

Wird wie bisher an *Direktmandaten* in Form von Einzelmandaten festgehalten – also keine „Wahlkreis-Duos“ (Kandidatin plus Kandidat) –, wäre eine gesetzliche Zuteilungsregelung erforderlich, die die nach dem neuen Modell zugeteilten Direktmandate mit den Listenmandaten „paritätisch verrechnet“. Werden z.B. 10 männliche Direktmandate erlangt, so wäre eine Verrechnung mit den der Partei zustehenden Listenmandaten („Zweitstimmendeckung“) erforderlich, die zunächst zu einem „paritätischen Ausgleich“ führen müsste. Folglich wäre zunächst den ersten 10 auf der Wahlvorschlagsliste der Partei gelisteten Kandidatinnen ein Listenmandat zuzuteilen. Danach folgt eine paritätische Zuteilung der Listenmandate in Bezug auf die gelisteten Personen. Wäre eine paritätische Verrechnung mit den Listenmandaten nicht (mehr) möglich, weil ab einem bestimmten Listenplatz nur (noch) Frauen oder nur (noch) Männer gelistet wären, hätte dies zur Konsequenz, dass keine Mandate mehr zugeteilt werden würden.

Eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zur paritätischen Direktnominierung in den Wahlkreisen wäre dann ebenfalls entbehrlich und verzichtbar.