

Prof. Dr. Silke R. Laskowski, Universität Kassel

Elke Ferner, Parlamentarische Staatssekretärin a.D./
Vorstandsmitglied Dt. Frauenrat

30.1.2023

Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages

Gemeinsame Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Ergänzungsvorschlag: Hauptstimmen- und paritätsabhängige Mandatzuteilung

I. Ausgangspunkt

Am 27.1.2023 wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BT-Drs. 20/5370 vom 24.1.2023, in den Bundestag eingebracht (Erste Lesung). Der Gesetzentwurf zielt auf eine Verkleinerung des Bundestages, der mit 736 Abgeordneten die Regelgröße von 598 Abgeordneten aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten aktuell stark überschreitet. Ein weiterer Anstieg der Abgeordnetenanzahl könnte die parlamentarische Arbeit künftig gefährden. Der im Bundestag kontrovers diskutierte Entwurf ist das Ergebnis einer Diskussion, die in der Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages¹ geführt wurde.

Wichtige Regelungen fehlen jedoch noch. Der Kommissionsauftrag, der in § 55 S. 3 BWahlG normiert ist, geht über die Verkleinerung des Bundestages hinaus. Dort heißt es: „Die Reformkommission wird darüber hinaus Maßnahmen empfehlen, um eine **gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen und Männern** auf den Kandidatenlisten und **im Deutschen Bundestag zu erreichen**“. Danach sind auch Vorschläge für die paritätische, hälftige Besetzung des Bundestages mit Frauen und Männern gefordert. Paritätische Regelungen sind in dem am 27.1.2023 im Deutschen Bundestag vorgestellten Gesetzentwurf jedoch nicht enthalten. Dass paritätische Regelungen zur Sicherung der gleichberechtigten demokratischen Teilhabe von Frauen und Männern in den Entwurf aufgenommen werden müssen, daran erinnerten zu Recht die Abgeordneten *Ulle Schauws* (Bündnis 90/Die Grünen), *Marianne Schieder* (SPD) und *Susanne Hennig-Wellsow* (Die Linke).²

Denn paritätische Regelungen sichern die demokratische Legitimation der Wahlen, im Einklang mit dem Europäischen Demokratieverständnis und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Danach zählt die gleichberechtigte Partizipation von Frauen und Männern an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie zu den demokratischen „essentialia negotii“ Europas – mit den Worten des Europarats (2007):

¹ Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/kommission-wahlrecht.

² Dazu *Holger H. Lührig*, ZWD Politikmagazin vom 24.1.2023, <https://www.zwd.info/bundestag-muss-sich-mit-paritaetsregelung-auseinandersetzen.html>.

„Gender equality is (...) a *sine qua non* of democracy“.³ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat bereits in zwei Entscheidungen zu Wahlgesetzen, die das Ziel einer gleichmäßigen, paritätischen Zusammensetzung von Parlamenten mit weiblichen und männlichen Abgeordneten verfolgten, Stellung genommen. Die Entscheidungen aus den Jahren 2011 und 2019 betrafen das spanische und das slowenische Wahlgesetz. Danach sind beide Paritätsgesetze mit der EMRK vereinbar, zudem sichern sie die demokratische Legitimation von Wahlen. Dazu der EGMR 2019 ausdrücklich: „*Consequently, the Court considers that the interference in question pursued the legitimate aim of strengthening the legitimacy of democracy by ensuring a more balanced participation of women and men in political decision-making*“.⁴ Schon 2011 hatte der Gerichtshof das spanische Paritätsgesetz für EMRK-konform erklärt⁵, nachdem das Spanische Verfassungsgericht 2008 das Paritätsgesetz für verfassungskonform erklärt und dabei die faktische Diskriminierung von Frauen in der Politik ausdrücklich anerkannt hatte.⁶ Die männlich geprägten Strukturen der Politik in Spanien, Slowenien und anderen EU-Staaten einschließlich Deutschland unterscheiden sich nicht gravierend.⁷ Auf die Bedeutung der EGMR-Rechtsprechung für die rechtliche Einordnung paritätischer Wahlgesetze wurde daher in der Wahlrechtsreformkommission des Bundestages bereits hingewiesen.⁸ Auch für die Bundestagswahlen in Deutschland ist ein die Demokratie sicherndes paritätisches Wahlrecht notwendig.

Im Hinblick auf die noch fehlende paritätische Ergänzung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 20/5370 soll im Folgenden ein neuer Vorschlag (Eckpunkte)⁹ vorgestellt werden.¹⁰ Er knüpft systemisch an den Gesetzentwurf an, der im Folgenden kurz aufgegriffen wird.

II. Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370: Hauptstimmenabhängige Mandatzuteilung

Nach dem *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, BT-Drs. 20/5370, werden künftig nur noch diejenigen per Erststimme (neu: „Wahlkreisstimme“) gewählten Direktmandate zugeteilt, die durch die Zweitstimme (neu: „Hauptstimme“) abgedeckt sind.

³ Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2007) 17 of the Committee of Ministers to Member States on Gender Equality Standards and Mechanisms – Adopted on 21 November 2007, No. A. 1. 1. No. A. 7., No. A. 31; s. auch Council of Europe, Gender Equality Strategy 2018-2023, adopted March 2018, S.27 Nr. 57.

⁴ EGMR (Zweite Sektion), Entscheidung v. 12.11.2019, Nr. 54893/18 – Metka Zevnik u.a./Slowenien, abrufbar unter <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-19920>. Zum Urteil näher *Laskowski*, Berlin braucht Parität! Juristisches Gutachten zu einem Paritätsgesetz im Land Berlin, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung ForumBerlin/Nora Langenbacher, 2020, S. 12.

⁵ EGMR (Dritte Sektion), Entscheidung v. 4.10.2011, Nr. 35473/08 - Méndez Pérez u.a./Spanien (inadmissible).

⁶ Dazu *Laskowski*, Komm-Drs. 20(31)07 v. 11.5.2022, S. 14-17.

⁷ Zu den Strukturen in Deutschland seit 1949/seit 1990 *Laskowski*, Paritätisches Wahlrecht – warum? in: Hendrik Hering/Landtag Rheinl.-Pfalz (Hrsg.), *Parlamentarische Demokratie heute und morgen*, 2021, S. 179ff.

⁸ *Laskowski*, Komm-Drs. 20(31)045 vom 12.10.2022, S. 11 f.

⁹ Über die Eckpunkte berichteten am 27.1.2023 u.a. die Frankfurter Rundschau, Ostsee-Zeitung, Lübecker Nachrichten, RND/*Daniela Vates*, Initiative Parität Jetzt! Vorschlag für Parität im Bundestag: Ein Mann mehr darf es sein vom 27.1.2023, <https://www.rnd.de/politik/vorschlag-fuer-paritaet-im-bundestag-ein-mann-mehr-darf-es-sein-IMJDIIDPABH37FEAPFABDJ63EA.html> und *Holger H. Lührig*, ZWD vom 27.1.2023, Bundestag muss sich mit Paritätsregelung auseinandersetzen, <https://www.zwd.info/bundestag-muss-sich-mit-paritaetsregelung-auseinandersetzen.html>.

¹⁰ S. auch Komm-Drs. 20(31)045 vom 12.10.2022, dort wird ein paritätisches Zuteilungsmodell erstmals skizziert.

Auf diese Weise soll der Grundcharakter der Verhältniswahl¹¹ gestärkt werden. Die Anzahl der Direktmandate bleibt unverändert: 299. Überhang- und Ausgleichsmandate entstehen nicht mehr, die Zahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages wird auf die Regelgröße von 598 Mandaten begrenzt. Zwar existieren unterschiedliche Auffassungen dazu, ob die Nichtzuteilung der „gewonnenen“, aber nicht durch die Hauptstimme abgedeckten Direktmandate verfassungskonform ist¹² – die Mehrheit der Sachverständigen und Mitglieder der BT-Wahlrechtsreformkommission hält die Nichtzuteilung nicht gedeckter Direktmandate aber für grundgesetzkonform.¹³ Nach hier vertretener Ansicht ist die Verfassungskonformität zu bejahen.

Für die Verfassungskonformität spricht i.Ü. auch eine ähnliche Regelung für Landtagswahlen in Bayern. Sie findet sich in Art. 4 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Bayern (BayVerf)¹⁴ und in Art. 43 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes (LWG)¹⁵. Art. 14 Abs. 4 BayVerf enthält eine 5 %-Klausel, die sich auf alle Mandate, einschließlich Direktmandate, bezieht – und insoweit von der 5 %-Klausel in § 6 Abs. 3 BWahlG abweicht. Art. 14 Abs. 4 BayVerf verbietet die Zuteilung von Sitzen für (parteigebundene) Wahlvorschläge, auf die landesweit nicht mindestens 5 % der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen; diese Wahlvorschläge erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt. Ausgeschlossen werden dadurch auch direkt gewählte Personen in den sog. Stimmkreisen, die mit relativer Mehrheit ein Direktmandat „gewonnen“ haben. Für den Fall der fehlenden 5%-Deckung wiederholt Art. 43 Abs. 2 S. 1 LWG das Verbot der Sitzzuteilung. „Als gewählt gilt“ in einem solchen Fall gem. Art. 43 Abs. 2 S. 2 LWG dann „der Stimmkreisbewerber mit der nächsthohen Stimmenzahl“. Diese Regelungen sind Teil des „verbesserten Verhältniswahlrechts“ i.S.v. Art. 4 Abs. 1 BayVerf, die vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform betrachtet werden,¹⁶ zumal diese Sitzzuteilungsregelung sich nicht auf die Aufstellung und Wahl der Bewerberinnen und Bewerber bezieht.¹⁷ Insoweit lässt sich in dem Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370 der „hauptstimmenabhängigen Mandatzuteilung“ ein *noch besseres Verhältniswahlrecht* erkennen.

An die „hauptstimmenabhängige Mandatzuteilung“ knüpft der folgende Vorschlag (Eckpunkte) der „paritätsabhängigen Mandatzuteilung“ in systemisch-kohärenter Weise an.

¹¹ Vgl. BVerfGE 131, 316, 2. Ls., 359 ff. (2012).

¹² Dazu *Hasso Suliak*, Legal Tribune Online vom 16.1.2023, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bundestag-neuer-gesetzentwurf-verkleinerung-wahlrecht-reform-direktmandate-hauptstimmen-uberhang-ausgleichsmandate/>.

¹³ Vgl. Zwischenbericht der Wahlrechtsreformkommission vom 1.9.2022, BT-Drs. 20/3250, S. 21 f. zu 2.3.

¹⁴ Art. 14 BayVerf (Grundsätze des Landtagswahlrechts), Abs. 4 lautet:

„(4) Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, erhalten keinen Sitz im Landtag zugeteilt.“

¹⁵ Art. 43 LWG (Wahl der Vertreter der Stimmkreise) lautet:

„(1) ¹Im Stimmkreis ist diejenige sich bewerbende Person gewählt, die die meisten Stimmen erhalten hat. ²Bei Gleichheit zweier sich bewerbender Personen entscheidet das Los.

(2) ¹Kann die nach Absatz 1 gewählte sich bewerbende Person gemäß Art. 14 Abs. 4 der Verfassung keinen Sitz zugeteilt erhalten, so scheiden die auf sie entfallenden Stimmen aus. ²Als gewählt gilt in diesem Fall der Stimmkreisbewerber mit der nächsthohen Stimmenzahl.“

¹⁶ VerfGHE 39, 75, 81; ebenso *Meder/Brechmann-Wollenschläger*, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 14 Rn. 95 m.w.N.

¹⁷ Vgl. VerfGHE 3, 115, 126; *Meder/Brechmann-Wollenschläger*, a.a.O., Art. 14 Rn. 93.

Hinweis: Wenn die neue hauptstimmenabhängige Zuteilung der Mandate verfassungskonform ist – so die hier vertretene Ansicht – dann ist erst recht die paritätsabhängige Mandatzuteilung verfassungskonform, denn alle hauptstimmengedeckten Direktmandate und Listenmandate werden paritätisch zugeteilt; auf die Länge der Liste (Anzahl der Nominierten) und die Auswahl der konkret nominierten Personen auf der Liste und in den Wahlkreisen haben allein die Parteien im Rahmen der parteiinternen Nominierung Einfluss; auf gesetzliche paritätische Nominierungsvorgaben für Parteien wird verzichtet, die Mandatzuteilungsregeln beziehen sich nicht auf die parteiinterne Nominierung und Wahl der sich bewerbenden Personen.¹⁸ Die „Parteienfreiheit“ i.S.v. Art. 21 Abs. 1 GG wird nicht (allenfalls mittelbar) berührt.

III. Ergänzung: Hauptstimmenabhängige und Paritätsabhängige Mandatzuteilung

Wie funktioniert die gesetzliche Kombination aus hauptstimmen- und paritätsabhängiger Mandatzuteilung? Es bedarf einer schrittweisen Vorgehensweise, wie folgt:

- 1. Schritt: Ermittlung der Sitze für eine Partei nach Hauptstimmen und Unterverteilung auf die Länder (§ 4 Abs. 1 GesetzE)
- 2. Schritt: Ermittlung der **Zahl der hauptstimmengedeckten Direktmandate** einer Partei – Vermeidung von Überhangmandaten (§ 1 Abs. 3 GesetzE)
- 3. Schritt: Ermittlung des **Frauen-/Männeranteils** der Direktmandate
- 4. Schritt: **Paritätische Zuteilung der Direktmandate:** Eine direkte Zuteilung erfolgt nur insoweit, als der Unterschied zwischen Männern (M) und Frauen (F) nicht größer ist als 1; diverse Personen (D) werden dabei nicht mitgezählt; verbleibende Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch zugeteilt (s.u.). Zur Veranschaulichung folgende Beispiele:
 - Bsp. 1: 3 Direktmandate, davon 2 M und 1 F, alle 3 Direktmandate werden zugeteilt;
 - Bsp. 2: 3 Direktmandate, davon 1 M und 1 F und 1 D: alle 3 Direktmandate werden zugeteilt
 - Bsp. 3: 7 Direktmandate, davon 4 F und 3 M, alle 7 Direktmandate werden zugeteilt;
 - Bsp. 4: 7 Direktmandate, davon 6 M und 1 F, direkt zugeteilt werden 2 M und 1 F, die verbleibenden 4 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt;
 - Bsp. 5: 11 Direktmandate, davon 8 M, 2 F und 1 diverse Person (gem. PStG, BVerfG Beschluss v. 10.10.2019 – 1 BvR 2019/16), direkt zugeteilt werden 3 M und 2 F sowie 1 diverse Person, die verbleibenden 5 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt (dann beginnend mit einer Frau)

¹⁸ Vgl. VerfGHE 3, 11, 126; Meder/Brechmann-Wollenschläger, a.a.O., Art. 14 Rn. 93.

- Bsp.6: 4 Direktmandate, davon 3 M und 1 F, direkt zugeteilt werden 2 M und 1 F, das verbleibende M-Mandat wird über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt (dann beginnend mit einer Frau)
 - Bsp. 7: 10 Direktmandate, davon 8 M und 2 F, direkt zugeteilt werden 3 M und 2 F, die verbleibenden 5 M-Direktmandate werden der Liste zugeordnet und paritätisch/alternierend über die Liste zugeteilt (beginnend mit einer Frau)
 - Bsp. 8: 10 Direktmandate, davon 5 M, 4 F und eine Person des dritten Geschlechts – direkt zugeteilt werden alle Direktmandate, denn Unterschied M/F ist nicht größer als 1.
 - Bsp. 9: 2 Direktmandate, 1 M und 1 F: direkt zugeteilt werden beide Mandate
 - Bsp. 10: 2 Direktmandate, 2 M *oder* 2 F: direkt zugeteilt wird nur 1 M bzw. nur 1 F (das Mandat mit der höheren Stimmzahl), das andere Mandat wird über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt
 - Bsp. 11: 10 Direktmandate, 10 M *oder* 10 F: direkt zugeteilt wird nur 1 M bzw. nur 1 F (das Mandat mit der höheren Stimmzahl), die anderen Mandate werden über die Liste paritätisch/alternierend zugeteilt
 - Bsp. 12: 2 Direktmandate, 2 D: es werden 2 diverse Direktmandate zugeteilt
 - Bsp.: 13: 2 Direktmandate, 1 M und 1 D: direkt zugeteilt werden beide Mandate
 - Bsp.: 14: 1 Direktmandat, 1 M oder 1 F oder 1 D: das Direktmandat M oder F oder D wird zugeteilt
- 5. Schritt: Die nach der o.g. Zuteilungsregel (Schritt 4) nicht direkt zugeteilten Wahlreismandate werden **der Liste zugeordnet** und **über die Liste wie Listenmandate zugeteilt**.
 - 6. Schritt: **Paritätische Zuteilung der Listenmandate:** Alternierend Frau – Mann – Frau oder umgekehrt (Listenbeginn: steht Parteien frei); die alternierende Zuteilung wird unterbrochen durch eine diverse Person, anschließend fortgesetzt; die paritätische Listenzuteilung muss mit einer Frau beginnen, wenn die direkt zugeteilten Mandate mehr Männer als Frauen umfassen; die paritätische Listenzuteilung beginnt mit einem Mann, wenn mehr Frauen als Männer direkt zugeteilt wurden.
 - 7. Schritt: Am Ende darf die Anzahl der einer Partei **insgesamt zugeteilten Mandate** für Männer und Frauen (nur) einen **Unterschied von max. 1** ergeben; es ist daher zulässig, wenn im Ergebnis ein „Frauenmandat“ oder ein „Männermandat“ mehr zugeteilt wird:

- **Bsp. 15:** Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M und 10 F; die Partei hat 9 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, also nur Listenmandate, die über die Liste paritätisch zugeteilt werden: zugeteilt werden entweder 5 F und 4 M oder 4 F und 5 M (je nachdem, wie Liste beginnt) oder - falls auch D gelistet – z.B. 4 F, 4 M und 1 D oder 3 F, 4 M (4 F, 3 M) und 2 D
- 8. Schritt: Die **paritätische Zuteilung von Listenmandaten endet**, wenn sie nicht mehr möglich ist, weil keine Frau oder kein Mann mehr auf der Liste zu finden ist (Liste erschöpft); ist die Liste erschöpft, werden diverse Personen im Rahmen der noch zuteilungsfähigen hauptstimmengedeckten Mandate dennoch berücksichtigt
- **Bsp.16:** Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M und 10 F; die Partei hat 30 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, die Mandate werden als Listenmandate paritätisch/alternierend zugeteilt: die paritätische Zuteilung endet nach Zuteilung von 10 F und 11 M (Liste erschöpft), insg. werden 21 Mandate zugeteilt
- **Bsp.17:** Die Liste einer Partei enthält 40 Personen, davon 30 M, 10 F und 2 D; die Partei hat 30 hauptstimmengedeckte Mandate erlangt, keine Direktmandate, die Mandate werden als Listenmandate paritätisch/alternierend zugeteilt: die paritätische Zuteilung endet nach Zuteilung von 10 F, 11 M und 2 D, insg. werden 23 Mandate zugeteilt

Die neue paritätische Mandatzuteilungsregel führt zu einer nahezu paritätischen Besetzung des Deutschen Bundestages, im Einklang mit § 55 Satz 3 BWahlG und dem europäischen Demokratieverständnis, mit dem das deutsche Demokratieverständnis nicht kollidiert.

IV. Ergebnis

Paritätische Regelungen in Form von ganz neuen wahlrechtlichen Mandatzuteilungsregeln sind in Kombination mit dem Gesetzentwurf 20/5370 in einem novellierten BWahlG möglich und verfassungsrechtlich zulässig. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen dagegen ebenso wenig wie gegen die hauptstimmenabhängige Mandatzuteilung des Gesetzentwurfs 20/5370. Dem Gesetzgeber steht auch für die noch fehlende paritätische Ergänzung ein weiter Spielraum im Rahmen des neuen, verbesserten Verhältniswahlrechts zu.

Die Zivilgesellschaft fordert schon lange paritätische Veränderungen, wie u.a. die aktuellen Kampagnen von "Parité in den Parlamenten", <https://www.parite>, und „ParitätJetzt!“, <http://www.paritätjetzt.de/>, zeigen. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürgern haben sich bereits positioniert, unterstützt von den wichtigsten zivilgesellschaftlichen Organisationen (DGB, Deutscher Frauenrat etc.) und der ehemaligen Bundestagspräsidentin *Prof. Dr. Rita Süßmuth* (CDU) – sie fordern paritätische Regelungen, um die gleichberechtigte demokratische Partizipation des ganzen Volkes zu sichern, auch die der Frauen.