



---

**Ausarbeitung**

---

**Mehrheitswahl und Parität**

## Mehrheitswahl und Parität

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 131/21  
Abschluss der Arbeit: 9. Juli 2021 (auch letzter Abruf der Internetquellen)  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Fragestellung

Die Ausarbeitung befasst sich mit folgendem Vorschlag für ein neues Bundestagswahlrecht: Anstelle eines personalisierten Verhältniswahlrechts mit Direktkandidaten und Landeslisten, werden nur noch Direktkandidaten gewählt. In jedem der 299 Wahlkreise hat der Wähler dabei zwei Stimmen, wobei mit der einen Stimme aus dem Kreis der von den Parteien vorgeschlagenen Kandidaten ein Mann, mit der anderen Stimme eine Frau gewählt werden muss. Gefragt wird nach der Vereinbarkeit dieser Vorschläge mit dem Grundgesetz bzw. nach einer möglichen Grundgesetzänderung.

## 2. Einführung eines Mehrheitswahlsystems

Eine Abschaffung der Listenwahl zugunsten der reinen Wahl von Direktkandidaten würde die Einführung eines **Mehrheitswahlsystems** bedeuten. Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Weitere Vorgaben hinsichtlich des Wahlsystems macht das Grundgesetz nicht. Vielmehr bestimmt nach Art. 38 Abs. 3 GG das Nähere ein Bundesgesetz. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Verfassungsgeber bewusst darauf verzichtet, ein bestimmtes Wahlsystem und dessen Durchführung verbindlich vorzugeben.<sup>1</sup> Der Gesetzgeber verfügt daher über einen **weiten Spielraum** dabei, wie er das Verfahren zur Wahl des Deutschen Bundestages gestalten möchte.<sup>2</sup> In Ausübung seines Regelungsauftrages darf der Gesetzgeber das Verfahren zur Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Mehrheitswahl oder als Verhältniswahl gestalten oder beide Wahlsysteme miteinander kombinieren.<sup>3</sup> Grundsätzlich ist daher die Einführung eines reinen Mehrheitswahlsystems möglich. Innerhalb des gewählten Systems muss der Gesetzgeber dafür sorgen, dass die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gewahrt werden.

## 3. Paritätische Regelung

Die vorgeschlagene Regelung dürfte grundsätzlich auf zweierlei Weise umsetzbar sein: Entweder würden die Parteien gesetzlich dazu verpflichtet werden, pro Wahlkreis (mindestens) eine weibliche Kandidatin und einen männlichen Kandidaten aufzustellen. Für den Fall, dass die vorgeschlagene Regelung keine entsprechende rechtliche Verpflichtung enthielte, würden die Parteien jedenfalls faktisch dazu gezwungen sein, um beide Direktmandate in einem Wahlkreis erzielen zu können. Solche Regelungen können zum einen die **Wahlrechtsgrundsätze** des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, zum anderen die **Chancengleichheit der Parteien** nach Art. 21 Abs. 1 GG betreffen. Paritätsgesetze wurden in Bezug auf die Landtagswahlen bereits in Brandenburg und Thüringen erlassen. In beiden Ländern wurden die Vorschriften von den Landesverfassungsgerichten für **verfassungswidrig** erklärt. Zwar bezogen sich die Gesetze auf die Besetzung der Landeslisten, nicht auf die Direktkandidaten, es ergeben sich aus einer Regelung für die Direktkandidaten jedoch in weiten

---

1 BVerfGE 95, 335 (349); BVerfGE 124, 1 (19).

2 BVerfGE 95, 335 (349).

3 BVerfGE 6, 84 (90), BVerfGE 95, 335 (349); BVerfGE 121, 266 (296); Waldhoff, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1. Aufl. 2021, § 10 Rn. 69.

Teilen dieselben rechtlichen Bedenken. Im Folgenden werden diejenigen Aussagen der Urteile aufgeführt, die auch eine reine Mehrheitswahl betreffen würden.

Die Regelung des **Thüringer Paritätsgesetzes**<sup>4</sup> sah vor, dass die Landeslisten für die Landtagswahlen durch die Parteien abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen seien. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass das Gesetz gegen die Thüringer Verfassung verstoße und damit nichtig sei.<sup>5</sup> Das Gesetz schränke zum einen die **Freiheit der Wähler** ein, durch die Wahl Einfluss auf die geschlechtsbezogene Zusammensetzung des Landtags zu nehmen. Diese sei durch das Gesetz bereits vorgegeben.<sup>6</sup> Das Gesetz verletze zudem das Recht der Parteien auf Betätigungsfreiheit, Programmfreiheit und Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG.<sup>7</sup> Eine politische Partei sei frei in der Wahl ihrer identitätsbestimmenden Merkmale, in der Gestaltung ihrer politischen Ziele, in der Ausrichtung ihrer Programmatik und in der Wahl ihrer Themen. Die Betätigungsfreiheit umfasse auch die **Freiheit, das Personal zu bestimmen**, mit dem die Parteien in den Wettbewerb um Wählerstimmen eintreten wollen. Durch das Paritätsgesetz würden die Parteien gezwungen, das Personal, das den Wählern vorgeschlagen werden soll, geschlechtsbezogen zu bestimmen. Betroffen sei auch die **Programmfreiheit** der Parteien: „So wäre eine Partei, die in nachvollziehbarer Weise davon ausgeht, ihre politische Programmatik am besten mit einem besonders hohen Frauen- oder umgekehrt mit einem besonders hohen Männeranteil der Wählerschaft nahe zu bringen, gezwungen, auf diesen Weg zur Vermittlung ihrer Programmatik zu verzichten.“<sup>8</sup> Schließlich seien die Parteien auch in ihrer **Chancengleichheit** betroffen.<sup>9</sup> Dem Staat sei jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden könne, versagt, sofern sie sich nicht durch einen besonders zwingenden Grund rechtfertigen lasse. Die Chancengleichheit sei durch das Paritätsgesetz bei solchen Parteien beeinträchtigt, die einen **wesentlich höheren Anteil eines Geschlechts** unter ihren Mitgliedern haben: „In einem solchen Fall müssen sie unter Umständen entweder mit erheblich weniger Kandidatinnen oder Kandidaten antreten als sie möglicherweise in das Parlament bringen könnten oder aber aus dem kleineren Anteil des anderen Geschlechts mit nicht zu vernachlässigender Wahrscheinlichkeit aus Sicht der jeweiligen Partei weniger gut geeignete Kandidatinnen oder Kandidaten zur Wahl vorschlagen.“<sup>10</sup> Die festgestellten Beeinträchtigungen der Wähler und der Parteien seien nicht gerechtfertigt.<sup>11</sup> Die für die Einschränkungen erforderlichen **zwingenden verfassungsrechtlichen Gründe** bestünden nicht.

---

4 Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung vom 30. Juli 2019 – Paritätsgesetz (GVBl. 2019, 322).

5 ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266.

6 ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1267 Rn. 78).

7 ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1268 Rn. 88 ff.).

8 ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1268 Rn. 91).

9 ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 93 ff.).

10 ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 95).

11 ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1269 Rn. 98 ff.).

Weder aus dem Demokratieprinzip noch aus dem Gleichstellungsgebot lasse sich das Erfordernis paritätisch besetzter staatlicher Organe ableiten.

Auch das **brandenburgische Paritätsgesetz**<sup>12</sup> sah vor, dass die Landeslisten für die Landtagswahlen abwechselnd mit Frauen und Männern besetzt werden mussten. Das Brandenburgische Verfassungsgericht kam zu dem Ergebnis, dass das Gesetz die Parteien in ihrer Wahlvorschlagsfreiheit, ihrer Organisations- und Programmfreiheit und ihrer Chancengleichheit verletze.<sup>13</sup> Die Frage, ob eine Partei die Gleichberechtigung bis hin zu einer paritätischen Repräsentation im innerparteilichen Aufstellungsprogramm fördern möchte, sei von der **inhaltlichen Freiheit** der Parteien umfasst: „Die Frage ob, in welchem Umfang und mit welchen Mitteln Parteien Frauenförderung betreiben wollen, ist in erster Linie Ausdruck ihrer jeweiligen politischen Zielsetzung und Programmatik und damit Teil ihrer Positionierung im politischen Wettbewerb“.<sup>14</sup> Die Parteien seien insbesondere nicht unmittelbar zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter verpflichtet, da sie keine Träger öffentlicher Gewalt seien. Durch das festgelegte Geschlechterverhältnis würden die Parteien zudem in ihrer **Wahlvorschlagsfreiheit** beschränkt.<sup>15</sup> Sie könnten dazu gezwungen sein, Kandidaten oder Kandidatinnen vorzuschlagen, von denen sie nicht überzeugt sind. Das Gesetz benachteilige zudem Parteien mit einem unausgewogenen Geschlechterverhältnis in ihrer Chancengleichheit.<sup>16</sup> Die festgestellten Eingriffe seien nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die **Landesverfassung** schreibe **keine paritätische Besetzung** des Landtags vor.<sup>17</sup> Auch aus dem Demokratieprinzip und dem verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag lasse sich **kein Auftrag zur Spiegelung des Bevölkerungsanteils** von Männern und Frauen ableiten.<sup>18</sup>

Da die Urteile eine Verletzung von Grundgesetznormen (Art. 21 GG) rügen, oder die Verletzung der landesverfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze, die denen des Grundgesetzes entsprechen, dürften diese Folgerungen auf die **Bundesebene** übertragbar sein. Eine Regelung für die Bundestagswahl, die den Parteien eine (rechtliche oder faktische) Pflicht zur paritätischen Aufstellung von Kandidaten aufgibt, dürfte daher **erheblich problematisch** sein.<sup>19</sup> Unter anderem hat das Bundesverfassungsgericht 2020 festgestellt, dass zumindest dem Demokratiegebot nach Art. 20 Abs. 1 und 2 GG keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Spiegelung des Bevölkerungsanteils von Frauen

---

12 Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz (BbgGVBl. 2019, 1).

13 BbgVerfG, NJW 2020, 3579.

14 BbgVerfG, NJW 2020, 3579 (3580 Rn. 90).

15 BbgVerfG, NJW 2020, 3579 (3581 Rn. 109).

16 BbgVerfG, NJW 2020, 3579 (3589 Rn. 177 ff.).

17 BbgVerfG, NJW 2020, 3579 (3583 Rn. 129).

18 BbgVerfG, NJW 2020, 3579 (3583 Rn. 130, 151 ff.).

19 Vgl. Wolf, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 27 Rn. 14; Hecker, Verfassungsrechtliche Fragen der neueren Paritätsgesetzgebung, in: ZRP 2020, 226 (227); von Ungern-Sternberg, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, in: JZ 2019, 525 (528 ff., 533); Zypries/Holste, 90 Jahre Frauenwahlrecht in Deutschland – Geschichte, Bilanz, Perspektive, in: NJW 2008, 3400 (3402 f.).

und Männern im Bundestag und ein daraus folgendes Gebot paritätischer Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts zu entnehmen sei.<sup>20</sup> Eine Rechtfertigung für die Eingriffe in die Rechte der Parteien dürfte daher ohne Verfassungsänderung kaum in Betracht kommen.<sup>21</sup>

Anzumerken ist zudem, dass sich bei einer paritätischen Regelung auch die Problematik des verfassungsrechtlich anerkannten sog. **dritten Geschlechts** stellt.<sup>22</sup> Entschließt sich der Gesetzgeber, an das Geschlecht anknüpfende Bestimmungen im Wahlrecht zugunsten einer Geschlechterparität zu schaffen, ist grundsätzlich auch das Verbot der Diskriminierung aufgrund der geschlechtlichen Identität (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) zu beachten.<sup>23</sup> Sofern zwingende Vorgaben zur Geschlechterparität in das Wahlrecht aufgenommen werden, gebietet das Diskriminierungsverbot auch die Schaffung von Bestimmungen für Personen, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können.<sup>24</sup> Auf welche Weise solche Bestimmungen in ein Paritätskonzept eingebaut werden könnten, ist bislang ungeklärt.<sup>25</sup> Nach der Regelung des Paritätsgesetzes aus Brandenburg konnten Angehörige des dritten Geschlechts sich frei entscheiden, ob sie auf Seiten der Männer oder der Frauen kandidieren. Dies wurde durch das Verfassungsgericht als unzulässige Benachteiligung von Männern und Frauen eingestuft, da diese im Gegensatz zu den Personen des dritten Geschlechts nicht die Möglichkeit hätten, bei der parteiinternen Abstimmung auf derjenigen Seite zu kandidieren, auf der weniger Kandidaten antreten und dadurch ihre statistischen Chancen zu erhöhen.<sup>26</sup>

#### 4. Mögliche Verfassungsänderung

Die Frage der Herstellung einer Geschlechterparität im Bundestag könnte grundsätzlich durch eine entsprechende **Änderung des Grundgesetzes** durch den Gesetzgeber entschieden werden. Die Änderung könnte beispielsweise in Art. 38 Abs. 1 GG festschreiben, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages **jeweils zur Hälfte aus Männern und Frauen bestehen** und in allgemeiner, unmittelba-

---

20 BVerfG, NVwZ 2021, 469 (474).

21 So etwa auch von Ungern-Sternberg, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, in: JZ 2019, 525 (533).

22 Siehe dazu BVerfGE 147, 1.

23 Vgl. Parlamentarischer Beratungsdienst des brandenburgischen Landtags, Geschlechterparität bei Landtagswahlen, S. 8 ff. und 63 ff., abrufbar unter: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/EL-VIS/parladoku/w6/gu/48.pdf>.

24 Hecker, Verfassungsrechtliche Fragen der neueren Paritätsgesetzgebung, in: ZRP 2020, 226 (227). Siehe ausführlich dazu die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Reform des Bundestagswahlrechts, WD 3 - 3000 - 035/19, S. 8 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/re-source/blob/643234/53e4de0a2a4115f28dceb2adaba16ac5/WD-3-035-19-pdf-data.pdf>.

25 Hecker, Verfassungsrechtliche Fragen der neueren Paritätsgesetzgebung, in: ZRP 2020, 226 (227).

26 BbgVerfG, NVwZ 2021, 59 (67 Rn. 223 ff.).

---

rer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden. Eine solche Änderung dürfte keinen Verstoß gegen die so genannte Ewigkeitsgarantie der Art. 79 Abs. 3 GG darstellen und wäre damit wohl verfassungsrechtlich zulässig.<sup>27</sup>

Die kollidierenden Verfassungsprinzipien müssten jedoch auch nach einer Verfassungsänderung bei der **näheren einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Wahlrechts** zu einem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrenen Ausgleich gebracht werden.<sup>28</sup> Es bliebe etwa das Erfordernis einer Regelung der Rechtslage für Angehörige des dritten Geschlechts. Zudem müsste beispielsweise hinsichtlich der Wahlrechtsgleichheit folgendes Problem bedacht werden:<sup>29</sup> Nach dem Vorschlag wäre bei der Bundestagswahl in jedem Wahlkreis der erstplatzierte Mann und die erstplatzierte Frau gewählt, unabhängig davon, wie viele Stimmen sie erzielt haben. Dies könnte dazu führen, dass der erstplatzierte Mann mit weniger Stimmen gewählt wird als die zweitplatzierte Frau bzw. die erstplatzierte Frau mit weniger Stimmen als der zweitplatzierte Mann. Zur Wahrung der Wahlrechtsgleichheit könnten jedenfalls für solche Fälle Ausnahmebestimmungen geboten sein, in denen die Zahl der auf einen Erstplatzierten entfallenden Stimmen in einem erheblichen Umfang unter der Zahl der auf den Zweitplatzierten des anderen Geschlechts entfallenden Stimmen liegt.

\* \* \*

---

27 Siehe bereits die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild, WD 3 - 3000 - 101/17, S. 12, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/514844/e0cecb0d69da524b36c1e88ef25a9292/wd-3-101-17-pdf-data.pdf>; für eine grundsätzliche Zulässigkeit der Grundgesetzänderung auch von Ungern-Sternberg, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, in: JZ 2019, 525 (534).

28 Vgl. auch Bericht der Landesregierung Brandenburg, Geschlechterparitätische Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht – Ein Problemaufriss mit Vorschlägen und Empfehlungen, Drs. 6/9699, S. 10 ff.

29 Siehe zum Folgenden bereits die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Reform des Bundestagswahlrechts, WD 3 - 3000 - 035/19, S. 8, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/643234/53e4de0a2a4115f28dceb2adaba16ac5/wd-3-035-19-pdf-data.pdf>.